

Université de Lausanne

Travaux de Science Politique
Political Science Working Paper Series

La re-régulation sélective de la finance internationale : l'initiative sur les pays ou territoires non coopératifs du GAFI

Kathrin Daepf

N° 28 (2006)

Editeur responsable

Dr. André Mach

Université de Lausanne
Institut d'Études Politiques et Internationales
Bâtiment Humense • 1015 Lausanne
CH – Switzerland

Tel +41 21 692 31 40

Fax +41 21 692 31 45

marie-francoise.herizo@unil.ch ou nicole.ferrari@unil.ch

<http://www.unil.ch/iepi>

La collection **Travaux de Science Politique** vise à diffuser des travaux de chercheuses et chercheurs rattachés à l'Institut d'Etudes Politiques et Internationales (IEPI) de l'Université de Lausanne. Il peut s'agir de textes en prépublication, de communications scientifiques ou d'excellents mémoires d'étudiants. Ces travaux sont publiés sur la base d'une évaluation interne par deux membres de l'IEPI. Les opinions émises n'engagent cependant que la responsabilité de l'auteur.

Les **Travaux de Science Politique** sont accessibles gratuitement sur www.unil.ch/iepi (suivre le lien « Publications »).

The **Political Science Working Papers Series** is intended to promote the diffusion of work in progress, articles to be published and research findings by researchers of the Institute of Political and International Studies, University of Lausanne. The papers submitted are refereed by two members of the Institute. The opinions expressed are those of the author(s) only.

The **Political Science Working Papers** are available free of charge at www.unil.ch/iepi (click on « Publications »).

© Kathrin Daepf.

Layout : Alexandre Afonso

Couverture : Unicom, Université de Lausanne

Remerciements/Acknowledgements

Le texte publié ici est une version raccourcie et remaniée d'un mémoire de licence soutenu à la Faculté des Sciences Sociales et Politiques de l'Université de Lausanne en juin 2005, effectué sous la direction du Professeur Pierre de Senarclens. A fait office d'expert le Dr. Jean-Christophe Graz.

Mes remerciements s'adressent tout d'abord à Monsieur le Professeur Pierre de Senarclens pour le suivi de ce travail.

Je tiens ici à remercier spécialement Jean-Christophe Graz pour ses conseils pertinents et l'opportunité qu'il m'a offerte de publier ce travail.

J'exprime également ma gratitude à Monsieur Roland Marxer et Monsieur Riccardo Sansonetti pour les entretiens qu'ils m'ont accordés.

Je remercie spécialement Monica Marchetti, Kristel Nana-Mvogo, Aniko Simon et Barbara Wahlen pour les corrections linguistiques.

La re-régulation sélective de la finance internationale : l'initiative PTNC du GAFI

Kathrin Daepf

International Relations Program, Yale University, P.O. Box 208206, 34 Hillhouse Avenue, New Haven, CT 06520-8206, United States

kathrin.daepf@yale.edu

Résumé

Depuis de nombreuses années, les questions concernant la capacité de régulation de l'Etat dans le contexte de la mondialisation ont pris une place importante dans la littérature des relations internationales. En particulier la régulation des flux financiers - fortement internationalisés depuis les années septante - par des instances étatiques semble de plus en plus difficile, voire impossible.

Ce papier tentera de démontrer que l'initiative sur les pays et territoires non coopératifs (PTNC) du GAFI constitue un exemple d'une re-régulation sélective de la finance internationale. En plus, le processus PTNC a connu un certain succès dans la mesure où il était guidé par les pays du G7, qui sont ainsi parvenus à imposer à d'autres juridictions leurs propres préférences régulatrices en matière de lutte contre le blanchiment. Le processus PTNC, par l'utilisation de moyens coercitifs, a débouché sur une harmonisation des normes en vigueur en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

Une analyse plus détaillée de l'initiative et de l'évolution de la « liste noire » des pays considérés comme non-coopératifs montre toutefois que le traitement des juridictions placées sur la liste est influencé par des considérations politiques et économiques de la part des membres du GAFI. L'application de contre-mesures est notamment restée très marginale. Ceci montre la dimension profondément politique et conflictuelle inhérente à chaque tentative de régulation par une instance internationale.

Mots-clefs : Blanchiment d'argent, Finance internationale, Mondialisation, Régulation, Relations Internationales

Abstract

The regulatory capacity of states in the context of globalisation has long been an important issue in international relations literature. In particular, the regulation of international finance – a highly internationalised area since the 1970s – by state agencies appears increasingly difficult, if not impossible.

This paper suggests that the initiative on non-cooperative countries or territories (NCCT) of the FATF and the development of the "blacklist" of seemingly non-cooperative jurisdictions constitutes an example of the selective re-regulation of global finance. Moreover, the apparent success of the NCCT process stems largely from the leading role played by the G7 states, which managed to impose their own regulatory standards against money laundering on other jurisdictions. The result of the NCCT process was the harmonization by coercive means of existing anti-money laundering norms.

A finer analysis of the blacklist's evolution, however, shows that the treatment of the jurisdictions placed on the list is influenced by political and economic

considerations of the FAFT's members. The application of countermeasures remains exceptional. This shows the profoundly political and conflictual dimension of regulatory attempts by international agencies.

Keywords : Globalization, International Finance, International Relations, Money Laundering, Regulation

Table des Matières

RÉSUMÉ	3
ABSTRACT	3
1. INTRODUCTION	7
2. CADRE THÉORIQUE.....	9
2.1. MONDIALISATION FINANCIÈRE ET BLANCHIMENT.....	10
2.2. LE DÉBAT AUTOUR DE LA CAPACITÉ DE RÉGULATION DE L'ÉTAT	10
2.3. LA DIFFUSION INTERNATIONALE DES NORMES.....	13
3. MISE EN CONTEXTE	15
4. L'INITIATIVE SUR LES PAYS OU TERRITOIRES NON COOPÉRATIFS ..	20
4.1. DESCRIPTION.....	20
4.2. EVOLUTION	22
4.3. L'IMPACT DE L'INITIATIVE PTNC SUR LES JURIDICTIONS LISTÉES	23
<i>4.3.1. Les conséquences économiques pour les PTNC</i>	<i>23</i>
<i>4.3.2. Les facteurs de succès dans le retrait de la liste.....</i>	<i>25</i>
4.4. LES CONTRE-MESURES.....	28
<i>4.4.1. Les pays soumis à des contre-mesures : l'exemple de Nauru.....</i>	<i>28</i>
<i>4.4.2. Les pays menacés par des contre-mesures : la Russie</i>	<i>30</i>
4.5. LES CRITIQUES ADRESSÉES À L'INITIATIVE PTNC : L'INÉGALITÉ DE TRAITEMENT	32
4.6. LES SUCCÈS ET LIMITES DE L'INITIATIVE PTNC	34
5. CONCLUSION	35
6. BIBLIOGRAPHIE	38

1. Introduction

C'est en juin 2000 que le Groupe d'Action Financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI)¹ a publié son premier rapport sur les pays et territoires non coopératifs dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Sur la base de vingt-cinq critères établis par une étude en février 2000², le GAFI examinait les règles et pratiques concernant le blanchiment d'argent de vingt-six juridictions différentes. Par la suite, le GAFI a publié une liste noire de quinze pays et territoires ne remplissant pas suffisamment ses critères, les invitant à « adopter aussi rapidement que possible des mesures visant à améliorer leurs règles et pratiques de manière à pallier les défaillances identifiées au cours de l'examen »³. En publiant leur nom et en les associant à des activités de blanchiment, le GAFI espérait mettre ces pays suffisamment sous pression, afin qu'ils adoptent les mesures proposées par le groupe. Par ailleurs, l'initiative prévoyait des contre-mesures contre les pays ne faisant pas suffisamment de progrès. Le succès de cette initiative semble être assez spectaculaire : des vingt-trois pays qui s'y trouvaient à un moment donné ou à un autre, vingt-et-un ont fait des progrès suffisants pour en être ôtés, et la liste actuelle ne comporte plus que deux juridictions⁴.

Le succès de cette initiative, - qui vise à étendre les normes anti-blanchiment des pays membres à des pays en dehors de l'organisation, et finalement à réguler leurs activités financières -, est remarquable à deux égards : Premièrement, l'initiative relève du domaine de la régulation de l'activité financière : les pays figurant sur la liste devraient mettre en place des dispositifs visant à contrôler les flux financiers litigieux, car provenant d'activités illégales, telles que le trafic de drogues⁵. Il s'agit dès lors d'une action internationale essayant de contrôler une activité, le blanchiment d'argent, qui s'est renforcée sous l'effet de la mondialisation financière et qui en a tiré beaucoup de bénéfices en se greffant sur les flux financiers légaux préexistants.

Deuxièmement, l'initiative du GAFI prend pour cible des pays qui ne sont pas ses membres, donc non activement impliqués dans la lutte contre le blanchiment. Pourtant, l'initiative se fixe comme objectif de « garantir l'adoption, dans tous les centres financiers, de normes internationales destinées à prévenir, détecter et sanctionner le blanchiment des capitaux »⁶ ; se manifeste alors la volonté claire

¹ Le GAFI, un organisme intergouvernemental, a été créé en 1989 par les pays du G7. Actuellement composé de 33 membres, il a notamment publié 40 Recommandations en 1990 (révisées en 1996 et 2003) que les membres devraient appliquer, afin de lutter contre le blanchiment.

² GAFI, *Rapport sur les pays et territoires non coopératifs*, Paris, février 2000.

³ GAFI, *Rapport visant à identifier les pays ou territoires non coopératifs : améliorer l'efficacité, au plan mondial, des mesures de lutte contre le blanchiment*, Paris, juin 2000, p. 13. Cette initiative, appelée « initiative sur les pays ou territoires non coopératifs » par le GAFI, est aussi connue sous le nom de « initiative PTNC ».

⁴ Ces juridictions sont le Myanmar et le Nigeria.

⁵ Le GAFI définit le blanchiment d'argent de la manière suivante : « De nombreux actes criminels visent à générer des bénéfices pour l'individu ou le groupe qui les commet. Le blanchiment des capitaux consiste à retraiter ces produits d'origine criminelle pour en masquer l'origine illégale. » Source : www1.oecd.org/Mlaundering_fr.htm, consulté le 10.9.04. Pour une vision critique sur l'infraction du blanchiment, voir NAYLOR R.T., *Wages of Crime. Black Markets, Illegal Finance, and the Underworld Economy*, Ithaca, Cornell University Press, 2002.

⁶ GAFI, op.cit., Paris, juin 2000, p. 2.

d'obliger certains pays souverains à adopter des mesures définies par d'autres pays et de leur imposer des contre-mesures, s'ils ne se montrent pas « coopératifs ». En conséquence, des pays comme les îles Caïmans ou les Bahamas ont modifié une grande partie de leurs lois, afin de se conformer aux demandes du GAFI et d'être retirés de la liste.

Ces deux éléments montrent que l'initiative PTNC relève d'une stratégie qui vise à réguler à un niveau international certaines activités financières jugées illégales, en obligeant tous les pays à appliquer ces réglementations. Elle constitue donc un exemple d'une harmonisation des réglementations financières vers le haut, contrairement à une harmonisation vers le bas. Cette harmonisation s'est faite sous l'impulsion des pays du G7, qui sont ainsi parvenus à imposer leurs propres préférences réglementaires à d'autres juridictions.

Le présent article cherche à démontrer, à travers une analyse de l'évolution de la liste noire du GAFI, que celle-ci constitue un exemple d'une re-régulation sélective de la finance internationale et que ce processus est guidé par un groupe d'Etats restreint, qui vise une standardisation des normes internationales en matière de blanchiment d'argent. Pour ce faire, nous mettrons à contribution deux cadres théoriques.

Premièrement, le succès de l'initiative PTNC semble aller à l'encontre de la thèse de la diminution de la capacité de régulation de l'Etat dans le contexte de la mondialisation⁷. La libéralisation des marchés financiers à partir des années soixante-dix a contribué au volume énorme des transactions financières⁸. Les innovations techniques ont permis des transferts électroniques rapides et faciles au sein du système financier mondial. Notons aussi l'émergence de nouveaux centres financiers, surtout des centres financiers offshore, qui ont occupé rapidement une place importante dans le système financier mondial. Ces développements rendent la régulation de ces flux financiers extrêmement difficile. En outre, ces réglementations anti-blanchiment impliquent une participation active des institutions financières, c'est-à-dire du secteur privé. On imagine aisément que les Etats concernés doivent faire face à des résistances considérables contre l'imposition de ces normes à des acteurs économiques puissants. Dans le contexte de la mondialisation, les Etats se trouvent confrontés à de sérieux problèmes concernant le contrôle de la finance internationale. P. Williams remarque à cet égard: « indeed, money laundering is simply one sub-set of the much larger problem for states of maintaining even a semblance of control over global financial networks, which operate according to the logic of a global market and are not very responsive to the dictates of state economic policies or national legal requirements. »⁹

Une analyse des efforts nationaux et internationaux de lutte contre le blanchiment semble impliquer une autre vision de la thèse sur la diminution de la capacité de régulation de l'Etat. En effet, certains auteurs affirment même que le cas de la lutte anti-blanchiment participe de la re-régulation de la finance internationale¹⁰.

⁷ Pour une discussion des arguments qui traitent d'une diminution de la capacité de régulation de l'Etat, voir SICA V., « Cleaning the Laundry: States and the Monitoring of the Financial System », *Millenium*, vol. 29, n° 1, 2000, pp. 47-72.

⁸ Les opérations sur les marchés de change atteignent à elles seules un volume quotidien de 1'200 milliards de dollars. CHESNAIS F., « Blanchiment de l'argent sale et mondialisation financière », *Relations internationales et stratégiques*, n°1, hiver 1995, p. 146.

⁹ WILLIAMS P., « Transnational Criminal Organisations and International Security », *Survival*, vol. 36, n° 1, printemps 1994, p. 98.

¹⁰ HELLEINER E., « State Power and the Regulation of Illicit Activity in Global Finance », in FRIMAN, R. H., ANDREAS P., (eds.), *The Illicit Global Economy and State Power*, Oxford, Rowman and Littlefield, 1999, pp. 53-90, et SICA V., op. cit.

L'initiative PTNC peut être analysée sous le même angle et ce sont des acteurs étatiques qui ont guidé ce processus.

Deuxièmement, l'initiative PTNC constitue un processus de diffusion des normes internationales, qui ont été produites par un groupe restreint d'Etats réunis au sein du GAFI. Plusieurs travaux ont mis en évidence comment des groupes restreints d'acteurs – privés ou publics – ont développé des normes et les ont ensuite imposées unilatéralement à d'autres acteurs¹¹. Ce processus peut être observé dans des domaines aussi différents que les standards de sécurité alimentaire, de protection de l'environnement, de production de biens et dans le domaine de la réglementation financière.

Ces analyses montrent également que les intentions qui se cachent derrière la diffusion des normes internationales sont souvent complexes et ne se résument pas toujours à une forme de protectionnisme déguisé¹². Ainsi, les origines de l'initiative PTNC se trouvent d'une part dans la volonté de lutter contre la criminalité organisée et de protéger le système financier international, et répond d'autre part à un souci de compétitivité. En effet, le secteur financier occidental craignait de perdre en partie sa compétitivité face à ses concurrents étrangers soumis à moins de régulations.

Nous postulons donc que l'initiative PTNC constitue un exemple de la re-régulation sélective de la finance internationale et de la diffusion internationale des normes par un groupe restreint à travers des moyens coercitifs. En outre, ce processus d'harmonisation des normes anti-blanchiment est profondément marqué par les intérêts économiques et stratégiques des membres du GAFI, il contient donc dans ce sens une forte dimension politique.

Cet article se structure en trois parties¹³. Dans un premier temps, nous discuterons le cadre théorique et son application à notre cas empirique. Puis, nous étudierons brièvement le contexte dans lequel s'inscrit le processus PTNC. Enfin, nous analyserons plus en détail l'initiative PTNC.

2. Cadre théorique

Nous discuterons dans cette partie le lien entre la mondialisation financière, le débat autour de la capacité de la régulation de l'Etat dans le contexte de la mondialisation ; nous terminerons par un bref aperçu de la littérature traitant de la diffusion des normes internationales.

¹¹ CHAVAGNEUX C., « Réglementation prudentielle: le forfait de la BRI? » in *Revue d'économie financière*, n°60, 2001, pp. 47-58, TSINGOU E., « Market-Based Regulation and Supervision: Defining the Policy Issues », in GRAZ J.-C., NOELTZE A. (eds.), *The Limits of Transnational Private Governance*, London, Routledge, 2006 (à paraître), VOGEL D., *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.

¹² VOGEL D., op. cit., p. 17.

¹³ Nous avons utilisé les sources suivantes : la littérature scientifique, des rapports et documents officiels, notamment du GAFI et deux entretiens. Le premier entretien a été mené avec Roland Marxer, directeur de l'Office des Affaires Etrangères de la Principauté du Liechtenstein. Le Liechtenstein, sur la liste noire en 2000, a été l'un des premiers pays à en être retiré. Le deuxième entretien a été mené avec Riccardo Sansonetti, chef de la section « Politique contre la criminalité financière » de l'administration fédérale des finances. Riccardo Sansonetti est délégué suisse auprès du GAFI et connaît donc le fonctionnement interne de celui-ci. Leurs propos représentent leur point de vue personnel du processus PTNC.

2.1. Mondialisation financière et blanchiment

La croissance des flux financiers internationaux depuis les années soixante-dix a sans doute facilité les échanges financiers légaux. En même temps, les mêmes phénomènes ont aussi été exploités par des acteurs fournissant des produits illicites. En effet, les réglementations visant à abolir les entraves à la libre mobilité des capitaux, mise en place à partir des années soixante-dix, ont facilité toutes les transactions financières, y compris celles impliquant de l'argent sale.

Quelques chiffres montrent la croissance des flux financiers : les opérations sur les marchés de change se sont élevées à 1'200 milliards de dollars par jour en 2001, contre 15 milliards de dollars en 1973. Le montant total des dépôts bancaires détenus par des non-résidents d'un pays donné est passé de 20 milliards de dollars en 1964 à 9'600 milliards de dollars en 2001¹⁴.

Les innovations technologiques comme les virements électroniques permettant des transferts faciles et rapides de l'argent ont également contribué à la croissance des flux financiers. Les deux réseaux principaux de transferts électroniques d'argent, SWIFT et CHIPS, transmettent en moyenne 685'000 messages par jour¹⁵. Selon certaines estimations, entre 0,05-0,1% de ces messages pourraient impliquer de l'argent « sale »¹⁶.

Le système financier contemporain permet donc des mouvements rapides et faciles de sommes énormes. L'argent sale se mélange avec les flux financiers légaux, en prenant les mêmes chemins et en utilisant les mêmes services que l'argent légal. Susan Strange écrit même que « the business of money laundering could not have so prospered and grown without the facilities for swift and relatively invisible transnational movements of money »¹⁷.

Le défi du contrôle de l'argent sale est énorme : comment repérer l'argent considéré comme illégal parmi tous les flux financiers ? Comment lutter contre un phénomène, le blanchiment d'argent, qui fait partie intégrante de ce que nous appelons le phénomène de la « mondialisation » ? Quelles sont les chances de succès pour les Etats dans ce qu'un auteur a appelé une « guerre à la mondialisation »¹⁸ ?

Ces questions renvoient au débat plus large sur la capacité de l'Etat de réguler des flux transnationaux dans un contexte de mondialisation. La partie suivante mettra en exergue quelques éléments de ce débat.

2.2. Le débat autour de la capacité de régulation de l'Etat

Nous définissons ici la capacité de régulation de l'Etat comme « ability to exercise authority over the behaviour of other actors »¹⁹. Selon cette définition, la capacité

¹⁴ SCHOLTE J. A., « Governing Global Finance », in HELD D., MCGREW A., (eds.), op. cit., pp. 190-191.

¹⁵ BLUM J. et al., *Financial Havens, Bank Secrecy and Money Laundering*, New York, Nations unies, 1999, p. 21.

¹⁶ Ibid., p. 22.

¹⁷ STRANGE S., *Mad Money*, Manchester, Manchester University Press, 1998, p. 123

¹⁸ NAIM M., « The Five Wars on Globalization », *Foreign Policy*, janvier/février 2003, pp. 29-37.

¹⁹ SICA V., op. cit., p. 50.

de régulation dépend de la capacité d'un Etat à imposer ses décisions à d'autres acteurs étatiques ou non étatiques et de mettre en œuvre ces décisions.

La mondialisation semble remettre en question cette capacité de régulation et l'on peut légitimement s'interroger si nous n'assistons pas à une érosion de l'autorité étatique face aux forces du marché mises en place par la mondialisation.

Des auteurs comme Susan Strange affirment que le pouvoir étatique se trouve effectivement en déclin et doit souvent se soumettre à la force du marché. Selon elle, « now it is the markets which, on many crucial issues, are the masters of the governments of states »²⁰. Elle ajoute que le pouvoir étatique se diffuse maintenant à d'autres acteurs qui remplacent l'autorité étatique et que l'autorité politique des Etats n'est pas assez forte pour modifier la structure courante de la finance internationale. Autrement dit, la régulation du blanchiment d'argent serait peu probable²¹.

Philip Cerny croit également que la mondialisation financière restreint l'autonomie étatique en matière économique et financière et que les Etats n'arrivent plus à contrôler leur système financier domestique²². Selon lui, il y a une tension structurelle profonde entre l'internationalisation de la finance et les régulations financières nationales. Les mesures de dérégulation auraient enlevé les barrières entre les différents marchés financiers et en conséquence l'argent peut aller là où il y a le plus de profitabilité. Dans cette vision, les régulations financières nationales entravent la libre mobilité des capitaux et de leur profitabilité et ont des conséquences négatives sur les Etats qui décident de réguler. Selon Cerny, les gouvernements sont encore souverains et pourraient essayer de re-réguler certains domaines de la finance, mais « the limits to such re-regulation – and thereby to any meaningful recuperation of state autonomy – are growing daily »²³. Il croit donc qu'une re-régulation est seulement possible sous certaines conditions précises et très restrictives²⁴.

Cependant, un autre courant de pensée affirme que la mondialisation n'a pas fondamentalement mis en cause la capacité régulatrice de l'Etat et que l'Etat reste l'instance principale d'autorité et de régulation. Cet article postule que la lutte contre le blanchiment et plus précisément l'initiative PTNC fournit un soutien important en faveur de la capacité de régulation des Etats. Certains Etats peuvent encore exercer une influence conséquente sur le système financier international et domestique sous certaines conditions. Comme le dit V. Sica, « the implementation of the anti-money laundering regime indicates that the international financial system can still be structured by powerful Western states like the United States, major European powers, and Japan who can force those operating on or through their territory to comply with their preferences »²⁵. La lutte contre la libre circulation de l'argent sale dans le système financier mondial représente donc un cas de ré-

²⁰ STRANGE S., *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 4.

²¹ STRANGE S., *op.cit.*, 1998, pp. 125-126.

²² CERNY P.G., « International Finance and the Erosion of Capitalist Diversity », in CROUCH C. et W. STREECK (eds.), *Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence and Diversity*, London, Sage Publications, 1997, pp. 173-181.

²³ *Ibid.*, p. 178.

²⁴ D'autres arguments, mettant en avant l'influence structurelle des intérêts financiers et de l'idéologie libérale, ainsi que les contraintes techniques qui pèseraient sur chaque tentative de régulation, sont résumés dans SICA V., *op.cit.*, pp. 54-55 et pp. 61-64.

²⁵ SICA S., *op.cit.*, p. 48.

régulation d'une partie de la finance internationale²⁶. Plus précisément, il s'agit de la partie qui est considérée comme étant illégale par les Etats puissants. Nous classons sous la définition d'Etats puissants les pays du G7 qui ont été à l'origine de la création du GAFI. L'implication du G7 dans la lutte contre le blanchiment d'argent est importante pour deux raisons : premièrement, les pays du G7 détiennent une position centrale dans le système financier international. Selon B. Simmons, les Etats-Unis et le Royaume-Uni dominent la finance internationale grâce à la taille et l'efficacité de leur secteur financier, l'internationalisation de leurs marchés, et la sophistication de leurs structures réglementaires²⁷. De plus, la plupart des transactions se font en dollars, et les grandes institutions financières sont implantées soit aux Etats-Unis, soit au Royaume-Uni. En outre, ces deux pays sont au centre des systèmes de paiements internationaux : la moitié de messages de paiement au sein du G10 passe par eux²⁸. Simmons prétend donc que « the regulators in the United States and the United Kingdom exercise jurisdiction over financial institutions and networks that are strategically important to the global financial system as a whole »²⁹.

Le soutien du G7 est important pour une deuxième raison. A. Scherrer considère le G7 comme une « communauté normative », un espace de concertation au sein duquel les pays puissants construisent un système de valeurs partagées³⁰. Selon Scherrer, les décisions du G7 « expriment l'opinion et les objectifs d'une majorité influente. Elles créent un climat, une contrainte, pouvant amener ses membres vers la coopération »³¹. Scherrer ajoute que les décisions du G7 comportent également une portée universelle : elles ne sont pas seulement destinées à être diffusées au sein du G7, mais également dans les autres pays³². Le soutien du G7 à l'initiative PTNC est donc important, parce que le G7 influence les normes en vigueur au niveau international, et peut influencer les autres pays pour que ceux-ci se conforment à ses préférences normatives. J. Jouyet souligne également l'importance du G7 dans la mise en place de l'initiative PTNC, en considérant le G7 comme « la principale force d'impulsion de la communauté internationale en matière de régulation financière internationale »³³. Pour Jouyet, la régulation internationale du blanchiment fait partie d'un phénomène qu'il appelle « la mondialisation maîtrisée »³⁴.

Concrètement, E. Helleiner explique la criminalisation – et ainsi la régulation – du blanchiment d'argent par trois facteurs :

²⁶ Nous empruntons le terme de « re-régulation » aux travaux de E. Helleiner et V. Sica. Le terme de re-régulation implique une conséquence temporelle : la régulation de la finance serait suivie d'une dérégulation à partir des années soixante-dix. La re-régulation introduirait de nouvelles réglementations par rapport à certains éléments de la finance internationale. Cette conséquence temporelle de régulation – dérégulation – re-régulation peut être contestée, toutefois nous n'entrons pas dans cette problématique ici.

²⁷ SIMMONS B., « The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation », *International Organization*, vol. 53, n° 3, été 2001, p. 592.

²⁸ Ibid., p. 593.

²⁹ Ibid., p. 596.

³⁰ SCHERRER A., « Le G8 face au crime organisé », *G8 Governance Paper*, n° 11, février 2005, p. 32. Notons que A. Scherrer inclut la Russie dans sa discussion et ne parle ainsi pas du G7, mais du G8. Nous pensons que les mêmes réflexions peuvent aussi s'appliquer au G7.

³¹ Ibid., p. 2.

³² Ibid., p. 35.

³³ JOUYET J.-P., « Le trafic financier. Les progrès de la régulation internationale : l'exemple de la lutte contre le blanchiment d'argent », *La revue internationale et stratégique*, n° 43, automne 2001, p. 76. J.-P. Jouyet était directeur du Trésor français de 2000 à 2004, donc pendant la mise en place de l'initiative PTNC.

³⁴ Ibid., p. 78.

Premièrement, si l'idéologie libérale ne s'oppose pas à la lutte contre le blanchiment, c'est parce que cette lutte est considérée comme faisant partie de la lutte plus large contre la criminalité. En outre, le blanchiment nuit à la stabilité financière et à la réputation des institutions financières, des valeurs auxquelles l'idéologie libérale tient.

Deuxièmement, les intérêts économiques des acteurs privés et des autorités publiques sont en faveur des régulations anti-blanchiment, parce que le blanchiment peut mettre à mal la confiance dans les institutions et les marchés financiers. Les institutions financières ont alors elles-mêmes intérêt à lutter contre le blanchiment.

Troisièmement, les Etats-Unis sont très engagés dans la lutte contre le blanchiment, parce que celle-ci fait partie intégrante de leur guerre contre la drogue, qui est considérée comme un enjeu de sécurité nationale. Les Etats-Unis sont moins engagés dans la lutte contre l'évasion fiscale et la fuite des capitaux, parce que ceux-ci ne sont pas considérés comme des enjeux de sécurité. A cela s'ajoute une raison économique : les Etats-Unis ont besoin de capitaux étrangers, afin de couvrir leur double déficit. L'influx des capitaux issus de l'évasion fiscale et de la fuite des capitaux permet en partie de couvrir ce double déficit.

Le blanchiment est donc combattu, parce que c'est dans l'intérêt des Etats puissants. Les Etats du G7 ont utilisé leur position centrale dans le système financier international, afin d'obliger les autres pays à adopter les mêmes régulations anti-blanchiment, comme le montre le processus PTNC.

2.3. La diffusion internationale des normes

Notre cadre théorique est complété par une approche mettant en exergue la diffusion internationale des normes. Nous considérons le GAFI comme un lieu de production de normes internationales. L'initiative PTNC vise la diffusion de ces normes à des non-membres et constitue donc une tentative des Etats puissants pour imposer des régulations anti-blanchiment à un niveau extraterritorial et forcer d'autres Etats à se soumettre à leurs préférences. Ainsi, c'est un groupe restreint de pays qui pousse à une harmonisation internationale des normes à travers des moyens coercitifs. Nous pouvons donc observer une harmonisation vers le haut (« race to the top ») au lieu d'une harmonisation vers le bas (« race to the bottom »).

Ceci est un phénomène qui a déjà été démontré par d'autres travaux, traitant d'autres domaines de la politique internationale. L'élément le plus pertinent que nous pouvons tirer de ces travaux pour notre propre cas empirique sont les analyses portant sur la diffusion des normes par un groupe restreint, voire un seul pays, qui parvient ainsi à défendre ses intérêts et à obliger les autres acteurs à suivre.

D. Vogel montre à travers des exemples concrets de disputes commerciales, comme l'affaire thon-dauphin³⁵ ou des canettes de bière³⁶, comment des Etats

³⁵ L'affaire thon-dauphin a éclaté au début des années quatre-vingt-dix. Les Etats-Unis ont appliqué un embargo sur l'importation du thon mexicain, en raison des méthodes de pêche mexicaine. Celles-ci n'étaient, selon les Etats-Unis, pas conformes à leurs propres lois en matière de protection des dauphins. Le Mexique a déposé plainte auprès du GATT, qui lui a donné raison. Pour plus de détails, voir VOGEL D., op.cit., pp. 103-125.

essaient d'obliger leurs partenaires commerciaux à adopter les mêmes standards réglementaires, en essayant de leur restreindre l'importation des produits le cas échéant. L'argument principal de Vogel consiste à dire que les politiques de régulation nationale et de libre-échange s'influencent mutuellement. Mais souvent, la libéralisation des échanges a contribué à renforcer des standards réglementaire, au lieu de les baisser³⁷. Selon lui, « Trade liberalization can just as easily be achieved by forcing nations with lower standards to raise them as by forcing nations with higher standards to lower them (...) The impact of trade liberalization on regulatory standards is primarily dependent on the preferences of wealthy, powerful states and the degree of economic integration among them and their trading partners »³⁸. Vogel remarque encore que les pays importants exportent de plus en plus, non seulement des biens, mais aussi des standards réglementaires³⁹.

Il explique ce constat par le rôle joué par les juridictions politiques puissantes et riches, qui peuvent efficacement promouvoir leurs propres standards. Les pays qui veulent continuer à avoir accès aux marchés lucratifs de ces pays sont donc obligés d'adapter leurs standards, afin de ne pas subir des rétorsions.

La capacité d'un groupe restreint d'acteurs d'imposer des normes au niveau international peut également être observée dans le domaine de la réglementation financière : des recherches sur l'élaboration de l'accord de Bâle II⁴⁰ montrent qu'un petit groupe d'acteurs privés – principalement des représentants de l'Institute of International Finance, qui regroupe les grandes banques influentes, ainsi que l'industrie bancaire américaine – a joué un rôle très important dans les négociations et influencé les standards adoptés par la Banque des règlements internationaux (BRI)⁴¹. La banque américaine J.P. Morgan par exemple a diffusé en 1994 gratuitement un logiciel de mesure de risques financiers, dont le concept fondamental sous-jacent devient par la suite la référence méthodologique des modèles internes recommandés par la BRI⁴². Selon C. Chavagneux, Bâle II sanctionnerait aussi la norme privée de l'autocontrôle, qui autorise les banques à utiliser leurs modèles internes pour contrôler et gérer leurs risques financiers. Ce sont surtout les grands établissements financiers américains qui ont développé des contre-propositions aux institutions de contrôle et ont proposé un cadre théorique et une pratique de contrôle des risques issus de leur propre expérience⁴³. Ces standards ont par la suite été acceptés par la BRI, qui semble intervenir en faveur des plus grandes banques. Celles-ci ont donc obtenu une réglementation qui, dans

³⁶ L'affaire des canettes de bière débute en 1992, quand la province canadienne de l'Ontario impose une taxe sur toutes les canettes de bière. Selon le gouvernement de l'Ontario, le but de cette régulation était d'encourager l'usage des bouteilles et le recyclage. Les producteurs de bière américains de leur part voyaient dans cette régulation du protectionnisme déguisé, en mettant en avant que quasiment toutes les bières canadiennes étaient vendues en bouteilles, tandis que les bières américaines étaient conditionnées dans des canettes. VOGEL D., *op.cit.*, pp. 229-231.

³⁷ VOGEL D., *op.cit.*, p. 3.

³⁸ *Ibid.*, p. 5.

³⁹ *Ibid.*, p. 2.

⁴⁰ L'accord de Bâle II a été élaboré par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et révisé la ratio Cooke de 1988. Il constitue un nouveau cadre prudentiel d'adéquation des fonds propres.

⁴¹ Il s'agit des travaux de CHAVAGNEUX C., « Réglementation prudentielle: le forfait de la BRI? » in *Revue d'économie financière*, n°60, 2001, pp. 47-58 et TSINGOU E., « Market-Based Regulation and Supervision: Defining the Policy Issues », in GRAZ J.-C., NOELKE A. (eds.), *The Limits of Transnational Private Governance*, London, Routledge, 2006 (à paraître).

⁴² CHAVAGNEUX C., *op.cit.*, pp. 49-50.

⁴³ *Ibid.*, p. 49.

les mots de E. Tsingou, « benefits big players, does not include tough regulation, and its complex approaches are a clear market entry barrier »⁴⁴. Le même auteur ajoute que la gouvernance financière internationale est dominée par un petit nombre d'institutions financières et d'autorités publiques situées principalement en Amérique du nord et en Europe⁴⁵. Les mêmes observations peuvent être faites pour l'initiative PTNC : en effet, ce sont les pays du G7 qui ont donné l'impulsion et qui ont guidé tout le processus.

Notre argument principal consiste à dire que ce processus de re-régulation et d'harmonisation d'une partie précise de la finance internationale est profondément marqué par les intérêts économiques et stratégiques des membres du GAFI. En effet, sous-jacente à l'aspect juridique et technique de l'initiative PTNC se trouve une forte dimension politique. Celle-ci ne peut pas être évacuée du fonctionnement du GAFI, car « the political nature of states and of the relations between states, have always implied that power is at the very root of regulation, even when it concerns apparently technical issues »⁴⁶. C'est donc un effort de re-régulation et d'harmonisation qui s'est fait en faveur des acteurs dominants du système financier international. C'est aussi une harmonisation différenciée et inégalitaire, dans le sens que les membres du GAFI n'ont pas utilisé les mêmes moyens coercitifs contre tous les pays placés sur la liste. Leur choix d'appliquer – ou de ne pas appliquer – des contre-mesures contre certaines juridictions est dans ce sens relévéateur de leurs considérations économiques et stratégiques.

3. Mise en contexte

La publication de la première liste noire des pays et territoires non coopératifs en juin 2000 mettait le GAFI brièvement au centre de l'actualité internationale. Le GAFI, composé actuellement de trente et un pays ou territoires membres et de deux organisations régionales⁴⁷, est fondé en 1989 par le G7 dans le but d'intensifier la lutte contre le blanchiment⁴⁸. Durant les années quatre-vingt-dix, le travail principal du GAFI réside dans l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des quarante Recommandations, qui sont formulées pour la première fois en 1990 et révisées en 1996 et 2003. Les recommandations, qui n'ont pas de statut légal contraignant, constituent des « principes d'action dans le domaine du blanchiment »⁴⁹. Elles visent surtout à renforcer les dispositifs nationaux de lutte anti-blanchiment, en mettant l'accent sur la criminalisation du blanchiment,

⁴⁴ TSINGOU E., op.cit., p. 6.

⁴⁵ Ibid., p. 14.

⁴⁶ ASSASSI L, WIGAN D, et al, « Global Regulation After 9/11 – Imperial Control, Technocratic Governance, and the Challenge of Democracy » in ASSASSI L, WIGAN D, et al. (ed.), *Global Regulation*, London, Palgrave, 2004, p. 12.

⁴⁷ Les membres sont : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, le Canada, la Commission européenne, le Conseil de Coopération du Golfe, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la Fédération de Russie, la Finlande, la France, la Grèce, Hong Kong, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, Singapour, la Suède, la Suisse et la Turquie.

⁴⁸ Notons encore que le GAFI est un organisme intergouvernemental n'ayant pas la personnalité juridique internationale. Conçu initialement comme groupe d'action non-permanent, son mandat doit être renouvelé périodiquement, pour la dernière fois en 2004 jusqu'en 2012.

⁴⁹ GAFI, *Les quarante recommandations*, Paris, 1996, p.1.

l'importance de la participation du secteur financier à l'effort anti-blanchiment, et la coopération internationale dans ce domaine.

Parallèlement aux initiatives visant ses propres membres, le GAFI prévoit dès le début des années quatre-vingt-dix une « mobilisation générale contre le blanchiment des capitaux »⁵⁰. L'expression de « pays et territoires non coopératifs » fait sa première apparition dans le rapport annuel de 1990-1991. Selon le GAFI, sont qualifiés de non coopératifs des pays qui hésitent à participer à la lutte internationale contre le blanchiment ou qui vont jusqu'à coopérer avec leurs institutions financières, afin de blanchir de l'argent. Le GAFI ajoute que ces pays « peuvent d'ores et déjà être identifiés »⁵¹, mais refuse de faire une liste noire par manque de consensus parmi ses membres. La proposition d'une liste blanche, qui inclurait les bons élèves, est également refusée, même si une faible majorité la soutient⁵².

Entre 1991 et 1998, l'idée d'une liste noire n'est plus discutée au sein du GAFI. Sa stratégie externe consiste dans la diffusion de son programme à travers la création des groupes régionaux, la collaboration avec d'autres institutions internationales et des contacts avec les juridictions non membres. Le GAFI réexamine aussi la question des centres financiers offshore, mais décide de ne pas prendre des initiatives propres à leur égard⁵³. C'est seulement en 1998 que le GAFI reçoit un mandat concret du G7. En effet, les ministres des finances du G7 mettent en avant l'importance de lutter contre les crimes financiers, lors de leur sommet en mai 1998. Plus explicitement, ils décident que « the fight against financial crime is one of the major challenges of our times. (...), this challenge can only be met if all major financial centres work together. (...). In particular, we are concerned at the number of countries and territories, including some financial offshore centres, which continue to offer excessive banking secrecy and allow screen companies to be used for illegal purposes. (...) We therefore call on the FATF to review the present position and make recommendations to Ministers by the Köln Summit on what can be done to rectify these abuses »⁵⁴. Le GAFI crée, à la fin 1998, un groupe de travail *ad hoc* chargé d'examiner la question des pays et territoires non coopératifs et publie en février 2000 son premier rapport sur les pays et territoires non coopératifs.

Il semble donc qu'un consensus se soit développé au sein du GAFI pendant les années quatre-vingt-dix qui a finalement permis la mise en place d'une liste noire⁵⁵. Deux facteurs principaux peuvent expliquer ce changement d'attitude.

D'une part, l'initiative PTNC s'inscrit dans le contexte plus large de la nécessité d'une plus forte régulation du système financier mondial. Le blanchiment d'argent n'est plus seulement considéré comme problématique de par son lien avec la criminalité organisée⁵⁶, mais il est aussi perçu comme une menace pour la stabilité du système financier mondial. Suite aux différentes crises financières comme la

⁵⁰ GAFI, *Rapport annuel 1990-1991*, Paris, 1991, p. 14.

⁵¹ Ibid., p. 18.

⁵² Idem.

⁵³ Idem.

⁵⁴ MINISTRES DES FINANCES DU G7, *Conclusions of G7 Finance Ministers*, Londres, 9 mai 1998.

⁵⁵ R. Sansonetti confirme qu'aucun membre ne s'est opposé à l'introduction de l'initiative PTNC.

⁵⁶ Historiquement, la lutte anti-blanchiment débute dans les années quatre-vingt aux Etats-Unis, qui ont mis en place les premières régulations anti-blanchiment. Celles-ci sont justifiées par le rôle important que le blanchiment jouerait dans le trafic de drogue, qui, lui, est considéré comme une menace à la sécurité nationale. HELLEINER E. op.cit., 1999, et SICA V., op.cit.

crise asiatique de 1997, les faiblesses et la vulnérabilité du système financier mondial sont fréquemment discutées, lors des sommets du G7. Les ministres de la finance du G7 déclarent en 1998 que « there is now an emerging consensus for modifications to the architecture of the international financial system »⁵⁷. La lutte contre le blanchiment semble tenir une place importante dans le renforcement du système financier mondial. Selon R. Sansonetti, les crises des années quatre-vingt-dix auraient mis en évidence des points faibles dans le système financier international. Par conséquent, le GAFI se serait vu obligé d'imposer ses standards à travers des moyens coercitifs. R. Sansonetti croit donc que les crises financières de la fin des années quatre-vingt-dix ont joué un effet « déclencheur » pour la mise en place l'initiative PTNC.

Ce sont surtout les centres financiers sous-régulés, et plus précisément certains centres offshore⁵⁸, qui entrent dans la ligne de mire de plusieurs acteurs importants, plus particulièrement des Etats-Unis. Ainsi, un papier de recherche du FMI concluait en 1999 que certains centres off-shore ont contribué à la crise financière en Asie et Amérique latine⁵⁹. Cette vue est partagée par le G7, qui lors du sommet de Birmingham de 1998, accorde une importance spéciale au blanchiment d'argent et aux problèmes liés aux centres financiers offshore⁶⁰. En 2000, les ministres des finances du G7 affichent leur volonté de veiller à ce que l'intégrité et la crédibilité du système financier mondial ne soient pas mises en danger par des crimes financiers. En outre, ils reconnaissent les menaces potentielles posées par les centres financiers offshore qui ne respectent pas les standards internationaux⁶¹. Ce sont surtout les Etats-Unis qui poussent à une action concertée contre les centres sous-régulés, afin de les obliger à se conformer aux standards internationaux⁶². Selon W. Wechsler, « rogue banking can affect U.S. strategic interests »⁶³ et ajoute que « the new problem lies in clamping down on underregulated jurisdictions and the new threats they pose to U.S. interests – and that requires a new strategy »⁶⁴. A cet égard, il est intéressant de constater que la liste du GAFI était seulement une liste noire parmi deux autres publiées durant l'été 2000. En effet, à la même période, l'OCDE publiait une liste noire des juridictions ayant des pratiques fiscales dommageables et des paradis fiscaux⁶⁵. Le Forum pour la stabilité financière (FSF), pour sa part, établissait une liste noire des centres

⁵⁷ MINISTRES DES FINANCES DU G7, *Conclusions of G7 Finance Ministers*, Londres, 9 mai 1998.

⁵⁸ Le terme de « centre financier sous-régulé » ne correspond pas forcément à des centres offshore dans tous les cas, bien qu'une grande partie des CFO soit considérée comme sous-régulée.

⁵⁹ BUREAU FOR INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT, *International Narcotics Control Strategy Report 1999*, Washington D.C., Département d'Etat, 2000. (www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/1999/928.html)

⁶⁰ G8, *Les drogues et la criminalité internationale*, communiqué du G8, Birmingham, 15-17 mai 1998.

⁶¹ MINISTRES DES FINANCES DU G7, *Actions Against Abuse of the Global Financial System*, communiqué du G7, Okinawa, 21 juillet 2000.

⁶² WECHSLER W., « Follow the Money », *Foreign Affairs*, juin-août 2001, p. 46. W. Wechsler était conseiller spécial du secrétaire au Trésor et directement impliqué dans l'élaboration des nouvelles stratégies anti-blanchiment.

⁶³ Ibid., p. 47.

⁶⁴ Ibid., p. 48.

⁶⁵ Les pays ou juridictions suivants étaient considérés comme des paradis fiscaux : Andorre, Anguilla, Antigua et Barbuda, Aruba, Bahamas, Bahreïn, Barbade, Belize, îles Vierges britanniques, îles Cook, Dominique, Gibraltar, Grenade, Guernesey, île de Man, Jersey, Liberia, Liechtenstein, Maldives, îles Marshall, Monaco, Montserrat, Nauru, Antilles néerlandaises, Niue, Panama, Samoa, Seychelles, Sainte-Lucie, Saint-Kitts et Nevis, Saint-Vincent et les Grenadines, Tonga, îles Turks et Caïques, îles Vierges (Etats-Unis), Vanuatu.

financiers insuffisamment régulés et supervisés⁶⁶. L'initiative PTNC s'inscrit donc dans une action concertée visant à réguler les actions jugées dangereuses d'un certain nombre de centres sous-régulés.

D'autre part, les centres sous-régulés commencent à être considéré par les membres du GAFI comme une concurrence vis-à-vis de leurs propres institutions financières. Autrement dit, l'initiative PTNC découle aussi de la volonté des institutions financières occidentales d'améliorer leur compétitivité face à leurs concurrents soumis à moins de régulations.

Il convient de noter à ce propos que la compétitivité des banques était, à ce moment-là, un enjeu économique important aux Etats-Uni, qui avaient non seulement un déficit budgétaire durant les années quatre-vingt et la plupart des années quatre-vingt-dix, mais aussi une balance des paiements négative, car ils importaient plus de biens qu'ils n'en exportaient. Ce « trou » dans le commerce se devait d'être couvert par l'importation des capitaux (provenant par exemple de la fuite des capitaux ou de l'évasion fiscale) ou bien par un surplus dans les services⁶⁷. Les Etats-Unis étaient donc de plus en plus dépendants de l'influx des capitaux étrangers.

Par ailleurs, les Etats-Unis avaient également besoin des institutions financières pour la création du surplus dans les services. La plupart des banques américaines avaient commencé dans les années quatre-vingt à exploiter les services de gestion de fortune. Or, les régulations anti-blanchiment ne rendaient pas ces services très attirants pour les clients qui cherchaient la confidentialité⁶⁸.

Il était donc important de ne pas désavantager la position compétitive des institutions financières américaines au niveau international⁶⁹. R. Marxer pense aussi que la raison principale qui se cache derrière l'initiative PTNC était la volonté des membres du GAFI de renforcer leurs propres infrastructures financières, par exemple la City de Londres, aux dépens des autres places financières.

En outre, les CFO étaient accusés de baisser leurs régulations financières, afin d'avoir des avantages compétitifs par rapport aux juridictions soumises à plus de régulations, de faire une sorte de « surenchère à la sous-régulation »⁷⁰. Le GAFI considère donc l'application de la Recommandation 21 – qui vise à rendre plus

⁶⁶ Groupe I (niveau élevé de coopération internationale et de supervision, adhésion aux standards internationaux) : Guernesey, Hong Kong, Irlande, Isle of Man, Jersey, Luxembourg, Singapour, Suisse. Groupe II (toutes les procédures en place, mais performance actuelle faible) : Andora, Bahreïn, Barbados, Bermudes, Gibraltar, Labuan, Macao, Malte, Monaco. Groupe III (qualité basse de supervision, pas de coopération internationale) : Anguilla, Antigua et Barbude, Aruba, Belize, BVI, îles Caïmans, îles Cook, Costa Rica, Chypre, Liban, Liechtenstein, îles Marshall, îles Maurices, Nauru, Antilles néerlandais, Niue, Panama, St.Kitts et Nevis, St. Lucia, St. Vincent et Grenadines, Samoa, Seychelles, Bahamas, Turks et Caicos, Vanuatu.

⁶⁷ NAYLOR R.T., op.cit., p. 254.

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Les banques américaines s'étaient en outre opposées – avec succès – à une tentative de la part de l'administration Clinton de renforcer les régulations anti-blanchiment américaines. JOHNSON J., « Blacklisting: Initial Reactions, Responses and Repercussions », *Journal of Money Laundering Control*, vol. 4, n° 3, 2001, pp. 211-225.

⁷⁰ JOYUET J.-P., op.cit., p. 74. M. P. Hampton et M. Levi utilisent l'expression « competitive underregulation » pour décrire ce phénomène. HAMPTON M.P., LEVI M., « Fast Spinning Into Oblivion ? Recent Developments in Money-Laundering Policies and Offshore Finance Centres », *Third World Quarterly*, vol. 20, n° 3, 1999, p. 649.

compliquées les transactions avec les juridictions listées⁷¹ – comme un moyen d’augmenter les coûts de transaction avec les PTNC, afin de compenser les avantages commerciaux offerts par les institutions financières y siégeant⁷². Notons encore que les rapports du FSF, de l’OCDE et du GAFI soulignent l’importance d’une ‘égalité des conditions du jeu’ et la nécessité d’une application harmonisée du même cadre réglementaire partout dans le monde. La mise en place de l’initiative PTNC montre que des motivations économiques peuvent pousser vers une harmonisation vers le haut (‘race to the top’) au lieu d’une harmonisation vers le bas (‘race to the bottom’). En effet, une fois les réglementations anti-blanchiment mises en place par les Américains, ceux-ci avaient intérêt à imposer les mêmes réglementations aux autres pays, afin de ne pas mettre en danger la position compétitive de leur secteur financier. Des pressions compétitives ont donc motivé les Etats-Unis de promouvoir des réglementations anti-blanchiment à l’échelle internationale, d’abord au sein du GAFI et ensuite à travers l’initiative PTNC⁷³. Il importe toutefois de souligner que les trois initiatives du FSF, du GAFI et de l’OCDE ne remettent jamais en question l’existence des CFO en elles-mêmes. Elles visent à réguler leurs activités et non pas à les abolir. T. Godefroy et P. Lascoumes voient dans les trois initiatives des « efforts de normalisation (...) qui tendent à permettre leur insertion dans les circuits d’échange officiels au faible prix de la stigmatisation de quelques réfractaires »⁷⁴. Autrement dit, les trois initiatives tenteraient d’améliorer la qualité des CFO et de légitimer ainsi leur usage⁷⁵.

Les intentions qui se cachent derrière la mise en place de l’initiative PTNC sont donc mixtes : d’une part, elle est motivée par des soucis de sécurité et de stabilité du système financier internationale. D’autre part, elle constitue un moyen d’améliorer la position des banques occidentales face à leurs concurrents moins régulés. Nous verrons dans la partie suivante l’évolution concrète de l’initiative PTNC.

⁷¹ La Recommandation 21 fait partie des 40 Recommandations et stipule : « Les institutions financières devraient prêter une attention particulière à leurs relations d’affaires et à leurs transactions avec des personnes physiques et morales, notamment des entreprises et des institutions financières, résidant dans les pays qui n’appliquent pas ou appliquent insuffisamment les Recommandations du GAFI. Lorsque ces transactions n’ont pas d’objet économique ou licite apparent, leur contexte et objet devraient, dans la mesure du possible, être examinés et les résultats consignés par écrit et mis à la disposition des autorités compétentes. Si un tel pays persiste à ne pas appliquer ou appliquer insuffisamment les Recommandations du GAFI, les pays devraient être à même d’appliquer des contre-mesures adaptées. ». GAFI, *Les Quarante Recommandations*, Paris, 2003.

⁷² GAFI, op.cit., 1991, p. 18.

⁷³ « The very competitive pressures that are said to work against reregulation internationally have actively encouraged the US to promote it once the tide turned against deregulation domestically. » HELLEINER E., *The Politics of Global Financial Reregulation: Lessons from the Fight against Money Laundering*, CEPA Working Paper Series III, Working Paper n° 15, New York, avril 2000, p.7.

⁷⁴ GODEFROY T., LASCOUMES P., « La question des places off-shore. Mobilisation unanime mais enjeu composite », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 52, 2^e trimestre, 2003 p. 114.

⁷⁵ Cette analyse est soutenue par M.P. Hampton et M. Levi : « those who do not participate in this legitimation process are to be cast into the outer commercial darkness as pariah OFCs » HAMPTON M.P., LEVI M., op.cit., p. 652.

4. L'initiative sur les pays ou territoires non coopératifs

Il s'agira de montrer dans cette partie comment l'initiative PTNC a évolué durant les cinq années de son existence et d'analyser ses « succès » et ses « limites ». L'étude du mécanisme PTNC permet également de considérer ce dernier en tant que processus politique. En effet, nous partons du principe que les rapports de pouvoir entre pays membres du GAFI d'une part, et entre membres du GAFI et pays mis à l'index d'autre part, ne peuvent pas être évacués du fonctionnement du GAFI et qu'une dimension conflictuelle y est présente. Cette dimension politique est soulignée par certains auteurs, comme G. Favarel-Garrigues, qui affirment que l'inscription et le retrait de la liste du GAFI auraient toujours obéi à des considérations politiques⁷⁶. Mais elle est contestée par W. Wechsler, qui déclare que « such multilateral actions are most effective when no special favours are given. During this process, some of the targeted countries urged the United States to protect their interests; at times, divisions emerged within the U.S. government about how Washington should handle sensitive cases such as Israel, Panama, and Russia. In the end, (...) the United States played no diplomatic favorites. This fairness made it much easier for France and the United Kingdom to be equally tough »⁷⁷.

Plus précisément, nous essaierons d'examiner quels sont les pays qui ont vu leur nom disparaître de la liste le plus vite et ceux qui sont restés sur la liste noire plus longtemps. Nous discuterons également l'application, respectivement la non-application, des contre-mesures contre certains pays ou territoires mis à l'index. Deux cas extrêmes seront ainsi analysés, celui de Nauru et de la Russie.

Ces éléments devraient nous donner une connaissance plus approfondie du processus PTNC et de la dimension politique qu'il sous-tend. Toutefois, la présente analyse devrait être considérée comme une analyse exploratoire sur le processus PTNC. En effet, celui-ci n'a quasiment pas été étudié de manière détaillée dans la littérature des relations internationales et des sciences politiques jusqu'à présent. A cela s'ajoute une autre difficulté : les réunions plénières du GAFI ne sont pas ouvertes au public et le GAFI ne publie pas les procès-verbaux de celles-ci. Il est donc très difficile de vérifier les raisons du maintien ou non d'un pays sur la liste noire. Des entretiens menés avec R. Marxer et R. Sansonetti ont permis de combler quelque peu cette lacune.

4.1. Description

L'objectif de l'initiative PTNC est, selon les mots du GAFI, de « garantir l'adoption, dans tous les centres financiers, de normes internationales destinées à prévenir, détecter et sanctionner le blanchiment de capitaux »⁷⁸. Dans le contexte d'un système financier mondialisé, le GAFI estime que l'absence de réglementations anti-blanchiment dans certains pays ou territoires, notamment dans les centres

⁷⁶ FAVAREL-GARRIGUES G., « L'évolution de la lutte anti-blanchiment depuis le 11 septembre », *Critique Internationale*, n°20, juillet 2003, p. 42.

⁷⁷ WECHSLER W., op.cit., p. 53.

⁷⁸ GAFI, op.cit., juin 2000, p. 2.

offshore⁷⁹, gêne les efforts de ses membres dans la lutte contre le blanchiment. Certains pays ou territoires sont donc considérés comme étant non coopératifs dans le sens où ils entravent les efforts des membres du GAFI dans la lutte internationale contre le blanchiment et constituent des « maillons faibles ».

Afin de définir un pays ou territoires non coopératifs, le GAFI propose d'identifier les « règles et pratiques préjudiciables »⁸⁰ à même d'entraver l'efficacité des systèmes anti-blanchiment des pays membres et la coopération internationale en matière d'entraide judiciaire et administrative. Le GAFI identifie vingt-cinq critères, répartis en quatre grands domaines (annexe 9.2).

Le premier domaine met en exergue les lacunes dans les réglementations financières. Cet aspect inclut les dispositifs insuffisants de surveillance des institutions financières et la délivrance d'agrèments à celles-ci, ainsi que l'absence d'obligation d'identification des clients. Sont aussi stigmatisés le caractère excessif du secret bancaire et l'absence d'un système de déclaration des transactions suspectes.

Le deuxième domaine couvre les obstacles soulevés par d'autres secteurs de réglementation. Les critères relatifs concernent surtout les dispositifs du droit commercial par rapport à l'enregistrement des entreprises et à la vérification des propriétaires-bénéficiaires des personnes morales. Le troisième domaine s'applique aux obstacles à la coopération internationale au niveau de l'entraide administrative et judiciaire. Finalement, le quatrième domaine inclut l'inadéquation des ressources pour la prévention et la répression du blanchiment, ainsi que l'absence d'une cellule de renseignement financier (CRF).

Le GAFI considère ces vingt-cinq critères comme étant le socle permettant d'identifier les pays ou territoires non coopératifs. Sur la base des recommandations faites par les groupes d'évaluation, la réunion plénière décide si une juridiction est coopérative ou ne l'est pas.

Une fois que la liste noire est publiée, le GAFI et ses membres peuvent mettre en œuvre des efforts ciblés sur des pays spécifiques, afin de les « convaincre » de se conformer aux demandes du GAFI. Le GAFI conseille d'ouvrir un dialogue avec les pays ou territoires non coopératifs et de leur fournir de l'assistance technique, afin de les aider à se conformer à ses critères⁸¹. En plus, il recommande l'application de la Recommandation 21 contre tous les pays de la liste noire.

Si ces mesures ne s'avèrent pas suffisantes, le GAFI propose une série de contre-mesures. Une première contre-mesure prévoit que les institutions financières des pays membres devraient se conformer pleinement aux régulations d'identification des clients d'une banque, avant d'entamer des relations d'affaires avec des personnes ou entreprises situées dans un pays mis à l'index.

Une deuxième contre-mesure prévoit de demander aux institutions financières des pays membres de prêter une attention particulière à toutes les transactions financières avec des particuliers ou personnes morales dont le compte se trouve dans un PTNC.

⁷⁹ Notons que le GAFI mentionne les centres offshore explicitement. GAFI, op.cit., février 2000, p. 1.

⁸⁰ Ibid., p. 2.

⁸¹ Ibid., p. 10.

En dernier recours, les membres du GAFI pourraient considérer d'« assortir de conditions, restreindre, cibler, voire interdire, les transaction financières avec les juridictions non coopératives »⁸².

Le but des contre-mesures est double : d'une part, elles devraient obliger les pays non coopératifs à se conformer aux standards du GAFI, en leur infligeant des désavantages commerciaux, d'autre part, elles visent à « protéger leurs économies [celles des membres du GAFI] des capitaux illicites »⁸³.

Par ailleurs, l'initiative PTNC comporte clairement une dimension coercitive, représentée dans sa démarche (l'imposition des normes faites par un groupe restreint à des pays qui n'ont pas contribué à l'élaboration desdites normes) et dans son contenu (l'application des contre-mesures). Toutefois, le GAFI met l'accent sur l'encouragement, en se servant de termes tels que « encourager », « coopérer », « inviter » ou encore « constructif ». Ce discours relève d'une logique de collaboration avec les pays ou territoires non coopératifs pour « encourager une action constructive en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux »⁸⁴. Cette tension entre coopération et coercition se reflète dans l'évolution du processus PTNC et dans le traitement des pays qui y sont soumis.

4.2. Evolution

Le tableau 1 montre l'évolution de la liste noire.

Quinze des vingt-six pays examinés se trouvaient sur la première liste noire, publiée en juin 2000. L'hétérogénéité des pays mis à l'index est assez frappante : il y a non seulement des centres offshore typiques, mais également des pays comme Israël, la Russie ou encore les Philippines. R. Sansonetti remarque que cette hétérogénéité est une preuve de l'égalité de traitement des pays soumis au processus PTNC : Israël aurait été mis sur la liste sans trop d'hésitation par la réunion plénière du GAFI, de même que la Russie.

En 2001, le GAFI actualise sa liste, en y ajoutant huit nouvelles juridictions et en retirant un premier groupe de pays. Le GAFI définit les conditions de retrait de la liste, qui devraient assurer « un traitement égal et objectif à tous les PTNC »⁸⁵. Les juridictions souhaitant être retirées doivent adopter les lois et réglementations demandées par le GAFI et lui soumettre un programme et calendrier détaillé de mise en œuvre du dispositif anti-blanchiment. Après que le groupe d'examen du GAFI a effectué une visite sur place, il recommande à l'assemblée plénière le retrait de la juridiction en question.

A partir de 2002, le processus PTNC est suspendu à la demande du FMI et de la Banque mondiale et le GAFI n'examine plus de nouvelles juridictions. Ce dernier continue à réviser sa liste noire et à en retirer des pays le cas échéant. Ainsi, la plupart des juridictions ont été retirées, et la liste actuelle, modifiée pour la dernière fois en octobre 2005, ne comporte plus que deux pays, qui sont le Myanmar et le Nigeria.

La plupart des pays se sont donc conformés aux exigences du GAFI, et le processus PTNC est considéré comme un succès par celui-ci. Selon l'ancien président du GAFI, Claes Norgren, « l'initiative PTNC fonctionne et (...) les pays prennent des actions

⁸² Ibid., p. 11.

⁸³ Idem.

⁸⁴ Ibid., p. 7.

⁸⁵ Ibid., p. 21.

d'envergure afin de protéger l'intégrité de leurs systèmes financiers »⁸⁶. Nous tenterons de montrer dans la partie suivante dans quelle mesure l'initiative PTNC a « fonctionné », c'est-à-dire dans quelle mesure elle a contribué à des changements réglementaires dans les juridictions listées.

4.3. L'impact de l'initiative PTNC sur les juridictions listées

Nous analyserons dans cette partie les conséquences économiques de l'initiative PTNC sur les juridictions mises à l'index, avant de considérer plus en détail les différences entre les pays quant à leur retrait de la liste.

4.3.1. Les conséquences économiques pour les PTNC

L'approche du GAFI se base sur une stratégie du « name and shame ». Celle-ci part du principe que la réputation est une ressource importante pour une place financière. En publiant une liste des pays ou territoires non coopératifs et en les associant à des activités de blanchiment, le GAFI espérait mettre ces pays suffisamment sous pression, afin qu'ils adoptent les mesures proposées par le groupe. Les PTNC auraient donc des incitations économiques à coopérer avec le GAFI, afin de restaurer la confiance des investisseurs en eux. Selon cette logique, un pays qui refuse à long terme de coopérer avec les pays du GAFI pourrait se voir coupé du système financier mondial. Les pays se montrant coopératifs par contre pourraient être confrontés à un déclin du PIB à court terme, suite à la perte de l'argent « sale » et à la perte de confiance des investisseurs, mais verraient leur PIB stabilisé à long terme⁸⁷. De nombreux centres offshores sont considérés comme particulièrement sensibles à des pressions de ce type, car leur revenu dépend en large partie du secteur financier⁸⁸.

Concrètement, le GAFI a appliqué la Recommandation 21 contre tous les pays listés en 2000. En conséquence, tous les pays du G7 ont publié des avertissements demandant à leurs institutions financières de prêter une attention particulière à toutes les transactions impliquant ces pays. Ces avertissements devaient rendre les transactions commerciales avec les pays mis à l'index plus lentes et coûteuses, en obligeant, par exemple, les banques à se documenter minutieusement sur toutes les transactions avec les pays listés⁸⁹.

⁸⁶ GAFI, *Le GAFI décide d'imposer des contre-mesures au Myanmar*, communiqué de presse, 24 février 2004.

⁸⁷ JOHNSON J., op.cit., 2001, p. 220.

⁸⁸ L'île de Jersey reçoit 90% de son revenu du secteur financier. CHRISTENSEN J., HAMPTON M., « Offshore Pariahs? Small Island Economies, Tax Havens, and the Re-configuration of Global Finance », *World Development*, vol. 30, n° 9, 2002, p. 1657. Pour d'autres exemples, voir JOHNSON J., « Repairing Legitimay after Blacklisting by the Financial Action Task Force », *Journal of Money Laundering Control*, vol. 7, n° 1, 2003, 38-48.

⁸⁹ Le Royaume-Uni a publié, par exemple, des réglementations très concrètes, demandant aux institutions financières de vérifier, entre autres, plus rigoureusement l'identité des clients venant des pays listés et de les refuser en cas de doute. ALI S., *Money Laundering Control in the Caribbean*, London, Kluwer Law International, p. 262-263.

Tableau 1: évolution de la liste noire du GAFI (en orange : juridictions menacées par des contre-mesures ; en rouge : juridictions soumises à des contre-mesures)

	juin 2000	juin 2001	juin 2002	juin 2003	juin 2004	février 2005
Examiné	Antigua et Barbuda Belize Bermudes Îles Vierges Britanniques Chypre Gibraltar, Guernesey, Île de Man et Jersey Malte Maurice Monaco Samoa Sainte-Lucie	République tchèque Pologne Seychelles République slovaque Îles Turcs et Caïcos Uruguay Vanuatu Costa Rica Palau Emirats arabes unis				
	Bahamas Îles Caïmans	Hongrie				
	Liechtenstein Panama					
	Israël Liban Saint-Christophe-et-Niévès	Grenade Israël Liban Saint-Christophe-et-Niévès	Grenade			
	Dominique	Dominique Égypte Guatemala Îles Marshall Niue Russie (juin 2001-sept. 2001) Saint-Vincent-et-les-Grenadines	Dominique Égypte Guatemala Îles Marshall Niue Russie Saint-Vincent-et-les-Grenadines		Égypte Guatemala	
	Îles Marshall Niue Russie Saint-Vincent-et-les-Grenadines	Ukraine	Ukraine (déc. 2002-fév. 2003)			
	Îles Cook	Indonésie Îles Cook Myanmar Nigeria Philippines (juin 2001-déc. 2001) Nauru (déc. 2001-oct. 2004)	Indonésie Îles Cook Myanmar Nigeria (juin 2002-déc. 2002) Philippines Nauru	Indonésie Îles Cook Myanmar (nov. 2003-oct. 2004) Nigeria Philippines (fév. 2003-mars 2003) Nauru	Indonésie Îles Cook Myanmar Nigeria Philippines Nauru	Myanmar Nigeria Philippines Nauru
	Philippines Nauru					

Il semble aussi que certaines banques des pays du G7 ont commencé à réviser leurs relations avec les institutions financières situées dans pays listés, et que ceux-ci se plaignaient des problèmes concernant les virements électroniques internationaux. Par ailleurs, les Philippines auraient interprété l'abstention des Etats-Unis à un vote du FMI sur un programme d'assistance aux Philippines comme lié à leur présence sur la liste noire⁹⁰.

D'autres sources encore indiquent que les déclarations des transactions suspectes des banques américaines impliquant des pays mis à l'index auraient doublé entre 2000 et 2001⁹¹. Ces éléments semblent indiquer que l'initiative PTNC a effectivement eu un certain impact sur les économies des juridictions listées.

L'exemple du Liechtenstein nous permet de voir, à travers un cas concret, les conséquences économiques de la liste noire⁹². Le secteur financier contribue à hauteur de 28% au PIB du Liechtenstein ; si nous incluons les autres services, le pourcentage s'élève à 48%. Le secteur financier joue donc un rôle important dans l'économie du pays. Il n'y a pas de chiffres officiels pour mesurer quantitativement les pertes subies suite à l'initiative PTNC. Selon Roland Marxer, quelques banquiers auraient senti dans les réactions de certains clients que la place financière du Liechtenstein était sous pression. Il semble toutefois que les clients se souciaient plus d'une éventuelle abolition du secret bancaire que de l'association de la place financière du Liechtenstein à des activités de blanchiment. Certains ont retiré leur argent du Liechtenstein, mais il s'agissait de quelques cas isolés qui n'ont pas pris d'ampleur dramatique. M. Marxer croit cependant que les conséquences économiques auraient potentiellement pu prendre des dimensions importantes, si le Liechtenstein était demeuré plus longtemps sur la liste noire. Ce sont surtout les entraves à l'accès au marché financier américain qui aurait pu avoir des conséquences sérieuses. M. Marxer soulève en outre que des entreprises et des banques liechtensteinoises se heurtent encore aujourd'hui à des difficultés considérables dans leurs transactions avec l'Italie. Une simple transaction commerciale ou financière ne prenant normalement pas plus de vingt-quatre heures peut durer jusqu'à une semaine à cause d'obstacles bureaucratiques.

D'autres PTNC ont indiqué avoir subi un déclin de leurs activités financières pendant qu'ils étaient sur la liste noire⁹³. Néanmoins, il est difficile d'estimer l'impact direct des mesures prises par les membres du GAFI. Le Liechtenstein n'a pas senti de conséquences économiques directes graves et les îles Caïmans ont même connu une croissance des services offshore, pendant qu'ils étaient sur la liste noire⁹⁴.

Les conséquences économiques en elles-mêmes ne suffisent donc pas à expliquer pourquoi certaines juridictions ont très vite commencé à coopérer avec le GAFI et pourquoi d'autres pays ont longtemps refusé de suivre les recommandations du GAFI.

4.3.2. Les facteurs de succès dans le retrait de la liste

La liste noire du GAFI comporte des pays très divers quant à leur taille, à la structure de leurs activités économiques et leur importance politico-économique sur

⁹⁰ WECHSLER W., op.cit., p. 52.

⁹¹ THE ECONOMIST, *Through the Wringer*, 12 avril 2001.

⁹² Tous les éléments de ce paragraphe sont tirés de l'entretien avec R. Marxer du 9 avril 2005.

⁹³ JOHNSON J., op.cit., 2003, pp. 44-47.

⁹⁴ PALAN R., *The Offshore World. Sovereign Markets, Virtual Places, and Nomad Millionaires*, Ithaca, Cornell University Press, 2003, p. 145.

la scène internationale. Environ la moitié de ces juridictions peuvent être considérée comme des CFO, pendant que l'autre moitié est composée de pays onshore. Vu la diversité des pays figurant sur la liste, il est difficile de trouver une grille d'analyse permettant d'expliquer la coopération – respectivement la non-coopération ou la coopération tardive – de toutes les juridictions listées. Le degré de coopération varie même considérablement au sein des CFO listés, qui ont toutefois des caractéristiques similaires : les îles Caïmans et les Bahamas étaient dans le premier groupe des pays retirés, pendant que Nauru figure encore sur la liste actuelle. La même observation peut être faite pour les pays onshore : la Hongrie a été retirée après une année, alors que le Nigeria et Myanmar sont encore listés. Le fait d'être un CFO ou non ne semble donc pas être le facteur décisif dans la volonté de coopération d'une juridiction.

Le degré de coopération de certains pays est relativement facile à expliquer. La Hongrie par exemple était un candidat à l'adhésion à l'UE et était obligée d'adopter l'*acquis communautaire*, parmi lequel figurent les réglementations anti-blanchiment. Les îles Caïmans et les Bahamas avaient déjà été confrontés à la coercition américaine dans les années quatre-vingt et savaient probablement qu'ils auraient plus à gagner d'une coopération que d'une non-coopération⁹⁵.

J. Johnson a analysé, en 2003, la liste noire du GAFI en répartissant les pays listés dans quatre groupes selon la durée de leur présence sur la liste noire⁹⁶. Elle décrit le contexte financier et économique des pays listés et dégage leurs caractéristiques à travers cinq critères : le fait d'être membre d'un groupe régional du type GAFI, le classement du FSF des juridictions offshore, le niveau de corruption, en utilisant l'*indice de perception de la corruption* (IPC)⁹⁷ de l'ONG Transparency International (TI), la taille du PIB, ainsi que la taille du secteur financier.

J. Johnson tire de ce classement que les juridictions les plus vite retirées de la liste sont en général les pays les plus riches, les moins corrompus et qui ont le secteur financier le plus important parmi les pays listés. Les pays qui sont restés le plus longtemps sont ceux qui étaient les plus corrompus et les plus pauvres. Il semble plausible que des pays très corrompus n'aient pas la volonté politique de mettre en œuvre les changements réglementaires demandés par les GAFI et que les pays très pauvres ne disposent pas des ressources humaines et techniques. Cette étude indique certaines tendances générales quant à l'évolution de la liste noire. Toutefois, un certain nombre de pays n'entrent pas dans les caractéristiques typiques relatives à leur groupe. Par ailleurs, les facteurs retenus par J. Johnson sont descriptifs et n'ont pas de force explicative. Elles ne permettent donc pas d'éclairer un lien de causalité entre le degré de coopération et les caractéristiques d'une juridiction.

L'exemple du Liechtenstein, figurant parmi les premières juridictions à avoir été retirée de la liste noire, permet d'analyser plus en détail pourquoi ce pays a réagi si vite. R. Marxer explique cela par la petite taille du pays : le cercle des décideurs politiques et économiques y est restreint et s'appuie sur des relations personnelles et de confiance⁹⁸. Ces bonnes relations ont facilité l'établissement d'un consensus en ce qui concerne la coopération avec le GAFI et une prise de décision politique rapide. Le Liechtenstein considérait une coopération rapide nécessaire et

⁹⁵ HUDSON A., « Reshaping the Regulatory Landscape: Border Skirmishes around the Bahamas and Cayman Offshore Financial Centres », *Review of International Political Economy*, vol. 5, n° 3, automne 1998, pp. 534-564.

⁹⁶ JOHNSON J., op.cit., 2003.

⁹⁷ L'IPC mesure le niveau de corruption dans un pays.

⁹⁸ Tous les éléments de ce paragraphe sont tirés de l'entretien avec R. Marxer du 9 avril 2005.

importante, afin d'améliorer son image sur la scène internationale et pour prévenir des dégâts économiques. Ce ne sont donc pas les conséquences économiques directes qui ont poussé le Liechtenstein à coopérer, mais l'anticipation des dégâts économiques potentiels. Ceci semble indiquer que les menaces de contre-mesures ont été prises au sérieux.

M. Marxer précise encore que la pression de certains grands pays aurait joué un rôle important dans la manière dont les juridictions ont été traitées. Il cite l'exemple des îles Caïmans et des Bahamas. Selon lui, ces juridictions ont été retirées rapidement, car elles entretiennent des relations financières étroites avec les Etats-Unis. Il était donc dans leur intérêt propre de normaliser au plus vite leurs relations avec ces deux juridictions, en les encourageant à adopter le plus vite possible les modifications législatives demandées.

La taille d'une juridiction en soi ne suffit toutefois pas à expliquer sa volonté de coopération. D'autres petits pays comme Nauru ou les îles Cook sont encore listés ou n'ont été retirés que récemment. R. Marxer voit une explication possible dans une différence d'attitude. Le Liechtenstein aurait voulu rétablir sa réputation le plus vite possible, pendant que d'autres juridictions auraient peut-être essayé de « tester » combien de temps ils pourraient rester non coopératifs ou bien adopter que des réglementations minimales sans se faire « taper dessus »⁹⁹.

En conclusion, R. Marxer croit que l'initiative PTNC a déclenché le processus de mise en place d'un dispositif anti-blanchiment au Liechtenstein. Il avoue que le Liechtenstein n'a pas réagi assez vite ou a manqué de capacité de réaction face aux évolutions internationales contre le blanchiment durant les années quatre-vingt-dix, et que le temps était venu pour une adaptation aux normes internationales. Dans ce sens, il estime que si le GAFI n'avait pas incité le Liechtenstein à faire des modifications législatives, un autre événement ou une autre organisation l'aurait sûrement fait.

Cette remarque est aussi vraie pour la plupart des juridictions listées. L'impact principal de la liste noire consiste dans son effet de déclenchement de la mise en place des dispositifs anti-blanchiment. En effet, la plupart des juridictions n'auraient probablement pas été incitées à modifier leur structure de régulation financière actuelle, si elles n'avaient pas été soumises à un « name and shame » public.

Il est pourtant difficile de trouver des facteurs permettant d'expliquer pourquoi certaines juridictions se sont conformées aux demandes du GAFI plus vite que d'autres. Nous pouvons déduire quelques facteurs généraux mis en avant par nos interlocuteurs et des recherches antérieures. Il semble que la taille du pays et le niveau de corruption et du PIB influencent le degré de coopération d'une juridiction. L'attitude d'une juridiction et l'anticipation des dégâts économiques potentiels semblent également jouer un rôle.

Il est difficile de juger dans quelle mesure la pression exercée par les membres du GAFI a influencé le comportement des PTNC. Il semble que les îles Caïmans et les Bahamas ont bénéficié de leurs relations financières étroites avec les Etats-Unis, afin d'être retirés rapidement de la liste noire. Il est également possible que la position stratégiquement importante du Panama l'ait aidé à être retiré de la liste. Notons encore, que tous les pays sous la zone d'influence des Etats-Unis, c'est-à-dire les Caraïbes et l'Amérique centrale, ont été retirés de la liste au bout de trois ans au maximum. Ceci pourrait indiquer que les Etats-Unis ont utilisé leur influence dans ces juridictions, afin de les obliger à se conformer aux attentes du GAFI.

⁹⁹ M. Marxer a utilisé l'expression « mit dem Hammer eins auf den Kopf bekommen », ce qui peut être traduit par se faire « taper dessus ».

4.4. Les contre-mesures

Nous analyserons dans cette partie la politique des contre-mesures du GAFI. Plus précisément, nous examinerons contre quels pays les contre-mesures ont été réellement appliquées et lesquels ont seulement été menacés, sans que le GAFI n'applique de telles contre-mesures. Cette analyse aura pour but de montrer dans quelle mesure les membres du GAFI sont prêts à recourir à des moyens coercitifs, afin d'imposer leurs préférences en matière de régulations financières.

Le rapport initial sur les PTNC de février 2000 avait déjà présenté un premier catalogue de contre-mesures potentielles. En dernier recours, le rapport proposait d'exclure les pays non coopératifs du système financier international.

En 2001, le GAFI envisageait pour la première fois d'appliquer des contre-mesures « graduelles, proportionnées et flexibles »¹⁰⁰ contre certaines juridictions dont il jugeait les progrès insuffisants. A cette fin, le rapport annuel sur les pays ou territoires non coopératifs de 2001 proposait un catalogue révisé de contre-mesures. Celles-ci incluent l'imposition de prescriptions rigoureuses aux institutions financières des membres du GAFI concernant l'identification des clients et le renforcement des mécanismes de déclarations suspectes. En outre, les membres du GAFI devaient tenir compte du fait qu'une juridiction est considérée comme non coopérative, quand une institution financière domiciliée dans celle-ci souhaite y ouvrir une filiale ou un bureau de représentation. La troisième contre-mesure de 2000, qui proposait de restreindre, de cibler ou d'interdire les transactions financières avec les pays mis à l'index, n'apparaît plus dans le rapport de 2001.

Les contre-mesures de 2001 constituent une version « modérée » des contre-mesures initiales, les plus radicales ayant été supprimées. Les membres du GAFI et leurs institutions financières ne sont plus obligés de cibler ou d'interdire les transactions financières avec les pays listés, ni de déclarer systématiquement toutes les transactions avec ceux-ci. Les mesures qui pourraient nuire au secteur financier et à l'économie des membres du GAFI ne sont plus envisagées.

4.4.1. Les pays soumis à des contre-mesures : l'exemple de Nauru

Le GAFI a décidé de prendre des contre-mesures contre trois juridictions : ce sont le Myanmar, Nauru et l'Ukraine¹⁰¹. Toutefois, c'est Nauru qui a été soumis aux contre-mesures les plus longues, et qui a le plus souffert des conséquences économiques.

Nauru est la première juridiction à avoir été soumise à des contre-mesures. Mis sur la liste noire en 2000, elle doit faire face aux contre-mesures, édictées par le GAFI, en décembre 2001. Celles-ci ne seront levées qu'en octobre 2004. Nauru est le premier pays contre lequel le GAFI a appliqué des contre-mesures, c'est aussi celui qui y a été soumis le plus longtemps. La question se pose alors de savoir pourquoi Nauru a été traité de telle manière par le GAFI. En effet, une comparaison avec d'autres petites juridictions montre que le GAFI a été particulièrement stricte en ce qui concerne Nauru. D'autres juridictions comparables, comme Niue ou les îles Cook, ont été aussi longtemps sur la liste noire, sans qu'ils n'aient jamais été menacés de contre-mesures.

Nauru, la plus petite république indépendante du monde, est une île avec environ 12'000 habitants, située dans l'océan Pacifique. Dans les années soixante-dix, Nauru était l'un des pays les plus riches du monde grâce à l'exploitation du

¹⁰⁰ GAFI, op.cit., juin 2001, p. 3.

¹⁰¹ Myanmar a été soumis aux contre-mesures d'octobre 2003 jusqu'en octobre 2004, l'Ukraine de décembre 2002 jusqu'en février 2003.

phosphate. Quand la demande et les prix du phosphate ont baissé, vers la fin des années quatre-vingt, Nauru a dû trouver une nouvelle source de revenu : la vente de licences à des banques offshore, qui ne devaient pas avoir une présence physique et n'avaient pas le droit d'accepter les dépôts des citoyens de Nauru¹⁰². En 1999, l'île se retrouve impliquée dans un grand scandale de blanchiment impliquant la Bank of New York¹⁰³ : une partie de l'argent issu de ce scandale serait passé par des banques nauriennes. En 2000, environ quatre cents banques fictives étaient enregistrées à Nauru. Ceci constitue, selon le GAFI, un « risque de blanchiment de capitaux inacceptable » et il demande à Nauru d'abolir les banques fictives¹⁰⁴.

Suite à la mise en place de contre-mesures, plus de dix-huit pays, y compris tous les pays du G7, demandent à leurs institutions financières de surveiller de très près toutes leurs transactions avec des banques domiciliées à Nauru¹⁰⁵. En janvier 2002, les Etats-Unis exigent des institutions financières situées sur leur territoire de fermer obligatoirement tous les comptes tenus pour des banques enregistrées à Nauru¹⁰⁶. Ceci signifie concrètement, que l'accès des banques fictives de Nauru au système financier américain est coupé. Un rapport du Département du Trésor d'avril 2003 proposant des mesures spéciales contre Nauru sous l'US Patriot Act est révélateur de l'importance accordée à Nauru par les Etats-Unis. En effet, le rapport conclut que la mise en place de mesures spéciales n'aurait aucun effet sur la sécurité nationale ou la politique étrangère des Etats-Unis. Par ailleurs, de telles mesures n'entraîneraient pas de désavantages compétitifs pour les institutions financières situées aux Etats-Unis¹⁰⁷.

Nauru s'est senti la victime d'une mauvaise publicité et a demandé dans une lettre adressée aux Etats-Unis une compensation de dix millions de dollars pour ses pertes dans le secteur financier¹⁰⁸. Mais Nauru a finalement dû se plier aux demandes du GAFI et mettre en œuvre des lois abolissant les banques fictives.

Cette abolition a eu des conséquences économiques graves pour Nauru, car le secteur financier constituait sa source de revenu la plus importante. Ainsi, sa seule source de revenu actuelle est l'argent reçu par le gouvernement australien pour l'entretien des camps de réfugiés que l'Australie ne veut pas héberger sur son propre territoire. Les perspectives économiques et politiques sont si sombres pour Nauru que le gouvernement australien a proposé de déplacer toute la population de Nauru sur une autre île¹⁰⁹.

L'exemple de Nauru est un cas plutôt extrême. Il montre toutefois que ce pays était une cible facile pour les attaques des membres du GAFI : l'île occupe une place marginale dans le système financier international et n'a quasiment pas de relations commerciales légitimes avec les membres du GAFI. Elle n'occupe pas de position géostratégique importante et elle n'a aucun allié de poids au niveau international. En plus, l'apparente implication des banques fictives nauriennes dans le scandale de

¹⁰² Pour 25'000 de dollars, tout et chacun pouvait établir une banque fictive sur Nauru. THE ECONOMIST, *Paradise well and truly lost*, 20 décembre 2001.

¹⁰³ En 1999, la Bank of New York était au cœur d'une investigation de blanchiment. Cette banque semble avoir aidé à blanchir dix milliards de dollars provenant de la Russie. Même des prêts du FMI ont été détournés et blanchis.

¹⁰⁴ GAFI, op.cit., 2002, p. 2.

¹⁰⁵ ROULE T.J., SALAK M., « The Anti-Money Laundering Regime in the Republic of Nauru », *Journal of Money Laundering Control*, vol. 7, n°1, summer 2003, p. 75.

¹⁰⁶ FINCEN, *Advisory 21A*, janvier 2002.

¹⁰⁷ DEPARTEMENT OF THE TREASURY, *Imposition of Special Measures against the country of Nauru*, 10.4.03 (www.treas.gov/pressreleases/reports/js1941.pdf, consulté le 10 mars 2005).

¹⁰⁸ WECHSLER W., op.cit., p. 54.

¹⁰⁹ THE ECONOMIST, *Paradise well and truly lost*, 20 décembre 2001.

la Bank of New York a donné une certaine publicité internationale à Nauru et lui a conféré le statut d'un pays encourageant le « rogue banking ». Nauru est devenu le symbole de la sous-régulation compétitive des centres offshore, mettant en danger la sécurité d'autres pays.

La mise en place des contre-mesures était d'autant plus facile que les institutions financières situées dans les pays du GAFI ne font de toute façon que très peu de transactions avec Nauru. Il y avait donc peu de risques que des activités commerciales légitimes puissent être affectées par la mise en place de contre-mesures.

Nous ne pouvons pas exclure le fait que les membres du GAFI aient voulu faire un exemple à travers le cas de Nauru, afin de prouver que leurs menaces de contre-mesures étaient sérieuses. W. Wechsler écrit en tout cas en 2001 que « if G-7 decisions about counter-measures are delayed in July, much of the diplomatic momentum will be lost. If no effective sanctions are imposed at all against the worst offenders, the credibility of the entire effort will be put in doubt »¹¹⁰. Quelques mois plus tard, les contre-mesures étaient appliquées contre Nauru.

4.4.2. Les pays menacés par des contre-mesures : la Russie

Le Nigeria, les Philippines et la Russie sont trois pays qui ont été menacés de contre-mesures par le GAFI, sans que celles-ci n'aient été appliquées. De nouveau, nous n'analyserons que le cas le plus extrême qui est celui de la Russie. Jusqu'en 2001, les relations entre le GAFI et la Russie étaient plus que tendues, à tel point que le GAFI a menacé la Russie de contre-mesures. Par la suite, la Russie, appelée en 2001 « the FATF's chief enemy »¹¹¹ par le journal *The Economist*, décide de se conformer aux exigences du GAFI et met en place un système anti-blanchiment exhaustif, incluant une CRF avec trois cents employés. Peu après son retrait de la liste, la Russie entre au GAFI.

Comment pouvons-nous expliquer ce revirement de situation ? G. Favarel-Garrigues met en avant deux facteurs. Premièrement, il croit que la Russie se souciait de sa réputation au niveau international et ne pouvait pas se permettre une dégradation de ses relations avec les institutions financières internationales, comme le FMI et la Banque mondiale. En effet, les deux institutions avaient noué des contacts étroits en 2001 avec le GAFI¹¹². En outre, des allégations selon lesquelles 40% des banques russes seraient contrôlées par la mafia russe et l'implication de la Russie dans le scandale de la Bank of New York mettaient le gouvernement russe dans une position inconfortable lors des réunions du G8. Le G7 avait mis la lutte contre la criminalité financière dans ses priorités vers la fin des années quatre-vingt-dix. Le fait d'être soumis à un processus de « name and shame » et la peur d'une dégradation de ses relations avec le FMI et la Banque mondiale pourraient avoir poussé la Russie vers une coopération avec le GAFI.

Deuxièmement, la Russie voyait dans la lutte anti-blanchiment un moyen de rapatrier les capitaux placés à l'étranger à travers la coopération internationale et d'accroître ainsi ses recettes fiscales¹¹³. En effet, l'évasion fiscale et la fuite des

¹¹⁰ WECHSLER W., op.cit., p. 57.

¹¹¹ THE ECONOMIST, *Fighting the dirt*, 21 juin 2001.

¹¹² FAVAREL-GARRIGUES G., « La création d'un dispositif institutionnel anti-blanchiment en Russie », in FAVAREL-GARRIGUES G. (ed.), *Criminalité, police et gouvernement : trajectoires post-communistes*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 149.

¹¹³ Ibid., p. 152.

capitaux avaient pris des dimensions énormes durant les années quatre-vingt-dix¹¹⁴. La lutte contre le blanchiment d'argent a donc été conçue par le gouvernement russe comme un moyen de rapatrier une partie de cet argent, en constituant en même temps une tentative de régulation du capitalisme post-soviétique. En outre, elle constituait un instrument de contrôle du secteur privé et une tentative de faire régner la justice dans le monde des affaires. G. Favarel-Garrigues n'exclut d'ailleurs pas que la CRF a pu être utilisée pour déstabiliser des adversaires issus du milieu des affaires des dirigeants russes¹¹⁵. Le milieu d'affaires russe s'inquiétait d'ailleurs de l'adhésion de la Russie au GAFI.

Une analyse des raisons de la coopération de la Russie montre que le choix de ce pays de coopérer avec le GAFI découle plutôt de préoccupations internes que des pressions externes. En effet, la lutte anti-blanchiment est perçue comme un moyen de s'attaquer à l'évasion fiscale et à la fuite des capitaux et de signaler au secteur privé la volonté du gouvernement de réguler ses activités.

Cependant, ces objectifs ne correspondent pas à la vision du GAFI, qui conçoit la lutte anti-blanchiment comme un instrument supplémentaire contre la criminalité organisée. Certains diplomates occidentaux ont d'ailleurs déclaré que le terme de blanchiment était « mal compris » par les autorités russes¹¹⁶. La Russie et le GAFI n'ont donc pas la même perception de la signification de la lutte contre le blanchiment d'argent.

Le GAFI pour sa part voit dans la Russie un partenaire stratégique important dans la lutte contre le blanchiment. En effet, depuis la décision du GAFI en 1998 de procéder à un « élargissement stratégique », la Russie a été considérée comme un candidat potentiel à l'adhésion. R. Sansonetti partage cette observation. Il souligne que le GAFI avait prévu un rôle moteur pour la Russie dans la lutte anti-blanchiment au niveau mondial. Le listing de la Russie était dans ce sens un pas en arrière. Toutefois, la Russie a pris des engagements au plus haut niveau politique contre le blanchiment, ce qui a permis son admission en tant que membre du GAFI. Notons que le Liechtenstein a aussi considéré la possibilité de déposer une demande de candidature, afin de devenir membre du GAFI, mais que ce dernier lui a répondu qu'il ne voulait pas élargir le cercle de ses membres¹¹⁷. La Russie, quant à elle, a été acceptée. Cette différence de traitement semble confirmer qu'il s'agissait bien d'un choix politique.

Notons encore que la mise en place de contre-mesures contre la Russie était, à notre avis, peu probable, vu la grande importance du marché russe pour les entreprises occidentales¹¹⁸. Par ailleurs, nous pouvons affirmer que la plupart des capitaux russes issus de l'évasion fiscale ou de la fuite des capitaux ont été investis dans des banques occidentales. Ces dernières se seraient probablement opposées à des contrôles plus strictes de leurs relations financières avec la Russie. A titre d'exemple, l'argent « sale » impliqué dans le scandale de la Bank of New York a été retrouvé sur des comptes bancaires américains.

¹¹⁴ Les sommes en jeu se situent entre 35-400 milliards de dollars pour la période 1990-1995. TIKHOMIROV V., « Capital Flight from Post-Soviet Russia », *Europe-Asia Studies*, vol. 49, n°4, 1997, p. 603.

¹¹⁵ FAVAREL-GARRIGUES G., *Crime organisé transnational et lutte anti-blanchiment*, papier présenté au VIIe congrès de l'Association française de science politique, Lille, 18-21 septembre 2002, p. 17.

¹¹⁶ FAVAREL-GARRIGUES G., op.cit., 2003, p. 151.

¹¹⁷ Entretien avec R. Marxer, Vaduz, 9 avril.

¹¹⁸ FAVAREL-GARRIGUES G., op.cit., 2003, p. 149.

4.5. Les critiques adressées à l'initiative PTNC : l'inégalité de traitement

L'initiative PTNC a été critiquée principalement pour son apparente inégalité de traitement. Cet argument a surtout été mis en avant par des pays listés. St. Kitts-et-Nièves, par exemple, voyait dans cette initiative un complot contre les pays se situant aux Caraïbes. Et les îles Cook accusent le GAFI de terroriser les petits pays¹¹⁹. R. Marxer estime aussi que les petits pays sont très vulnérables face à une action concertée des pays plus grands. Il pense que les pays disposant du soutien d'un grand pays membre du GAFI auraient bénéficié d'un meilleur traitement. A son avis, Monaco et les îles de la Manche auraient été protégés respectivement par la France et le Royaume-Uni, ce qui aurait empêché leur inscription sur la liste noire. Il accuse en outre le GAFI de doubles standards : Singapour et Hongkong, les deux membres du GAFI, n'auraient pas été soumis au processus PNTC, même s'ils n'avaient pas de meilleures réglementations que, par exemple, celles du Liechtenstein. Il cite encore la City de Londres, qui aurait également des régulations anti-blanchiment lacunaires, sans pour autant être listée.

Une analyse de l'application concrète des contre-mesures montre que le GAFI ne les a pas imposées à des juridictions avec qui ses membres entretenaient des relations financières, commerciales et stratégiques importantes. Au contraire, les contre-mesures ont été appliquées à un pays au poids international et économique négligeable, le Nauru, et contre un État paria de la scène internationale, le Myanmar.

De l'autre côté, le GAFI justifie la non-application de contre-mesures contre le Nigeria, les Philippines et la Russie¹²⁰, en mettant en exergue qu'ils ont modifié leurs législations de manière suffisante. Or, le Myanmar, Nauru et l'Ukraine ont également entrepris des modifications dans leur dispositifs anti-blanchiment, mais celles-ci n'ont pas été jugées suffisantes. Par ailleurs, le GAFI ne précise pas en quoi la modification législative d'un pays s'avère suffisante, tandis que celle d'un autre pays ne l'est pas. Il nous semble donc plausible que le Nigeria, les Philippines et la Russie aient été considérés comme trop importants au niveau économique ou politique pour que des contre-mesures à leur égard soient envisageables. Cet avis est partagé par P. Reuter et E. Truman qui doutent également de la volonté des membres du GAFI de sanctionner des grands pays comme l'Indonésie, le Nigeria ou encore les Philippines¹²¹.

Notons encore que le GAFI n'a jamais envisagé d'appliquer des contre-mesures contre l'Indonésie, bien que ce pays figure sur la liste noire depuis 2001. Le GAFI constate en 2003 « avec préoccupation que les gouvernements de l'Indonésie et du Myanmar n'ont pas fait de progrès substantiels depuis juin 2000 » et qu'il se verrait « dans la nécessité d'envisager l'adoption des contre-mesures »¹²². Mais les contre-mesures n'ont été appliquées que contre le Myanmar.

Il semble également que le nom des juridictions entretenant des relations financières ou commerciales étroites avec certains membres du GAFI ont été enlevées de la liste noire relativement vite. Ceci est vrai pour les îles Caïmans, les

¹¹⁹ JOHNSON J., op.cit., 2001, p. 214.

¹²⁰ Ces trois pays étaient menacés de contre-mesures par le GAFI, sans que celles-ci n'aient été appliquées.

¹²¹ REUTER P., TRUMAN E.M., *Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering*, Washington D.C., Institute of International Economics, 2004, p. 183.

¹²² GAFI, op.cit., 2003, p. 18.

Bahamas et le Panama, dont les services offshore sont utilisés à grande échelle par les citoyens et les entreprises américains.

Ces éléments semblent indiquer que le GAFI était plus réticent à prendre des contre-mesures contre des pays ayant une certaine importance politico-économique sur la scène internationale. En effet, les grands pays comme l'Indonésie, le Nigeria, les Philippines et la Russie n'ont pas été sanctionnés par le GAFI pour leur manque de progrès dans la lutte anti-blanchiment. Cette conclusion n'est toutefois pas partagée par R. Sansonetti : il croit que le GAFI aurait fini par prendre des contre-mesures contre n'importe quelle juridiction ne faisant pas assez de progrès. Il avoue que Nauru constitue un cas plutôt extrême. Toutefois, il pense que le dispositif anti-blanchiment de Nauru contenait des défaillances particulièrement graves. En plus, le groupe Asie/Pacifique sur le blanchiment de capitaux (APG) aurait essayé d'ouvrir un dialogue avec Nauru, mais en vain. C'est pour ces raisons que des contre-mesures auraient été prises contre Nauru.

Cependant, le fait d'être un partenaire économique ou stratégique important d'un membre du GAFI ne garantit en aucun cas que ce pays ne soit pas mis à l'index. La première liste contenait – à côté des centres offshore – des pays comme Israël, la Russie et les Philippines. W. Wechsler remarque que le gouvernement américain a dû faire face à des résistances importantes dans sa décision de mettre à l'index ces pays. L'Indonésie, le Nigeria et les Philippines, trois Etats avec un certain poids au niveau international, ont figuré sur la liste pendant au moins quatre ans. Autrement dit, ces pays sont restés assez longtemps sur la liste et ont effectivement dû mettre en place des dispositifs anti-blanchiment. Néanmoins, leur importance les a probablement protégés contre des actions plus coercitives de la part du GAFI.

Un autre argument en faveur de l'inégalité de traitement met en avant que certains des vingt-cinq critères, qui permettent d'établir si un pays est non coopératif, vont au-delà des quarante Recommandations. Ces dernières n'imposent par exemple pas aux membres du GAFI de mettre en place une CRF ou d'allouer des ressources suffisantes à leurs dispositifs anti-blanchiment. Un autre critère se réfère à l'incompétence ou à la corruption des agents employés dans le secteur privé ou public. De nouveau, ce critère ne se trouve pas dans les quarante Recommandations.

R. Sansonetti reconnaît que le critère de la CRF ne figure pas dans les quarante Recommandations de 1996. L'explication réside selon lui dans le fait qu'un membre important du GAFI, l'Allemagne, ne disposait pas d'une CRF centralisée en 1996. Selon R. Sansonetti, le GAFI ne voit pas le sens d'inclure une recommandation, quand il sait qu'un grand membre ne peut pas la respecter. Toutefois, l'Allemagne dispose maintenant d'une CRF centralisée et la plus récente version des quarante Recommandations, formulée en 2003, inclut les CRF.

Certains membres du GAFI, comme le Mexique ou la Russie, connaissent un niveau de corruption très élevé, ce qui remet en question leur capacité à lutter efficacement contre le blanchiment. Le Mexique devait découvrir en février 1997 que le général Gutierrez Rebollo, chargé de la coordination de la lutte mexicaine contre le trafic de drogue, utilisait sa position, afin de protéger le cartel de drogue auquel il était affilié¹²³. La corruption des autorités étatiques s'étend jusqu'au plus haut niveau de la sphère politique et semble être un problème profond au Mexique. Ce pays a tout de même été admis au sein du GAFI en 1998. Ce choix découle très probablement de considérations politiques et non pas d'une reconnaissance du succès de la lutte anti-blanchiment au Mexique. Vu le niveau élevé de corruption

¹²³ BROYER P., *L'argent sale. Dans les réseaux du blanchiment*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 98.

dans certains pays membres du GAFI, il semble problématique que ce dernier utilise le critère de la corruption, afin de définir un pays comme non coopératif.

Il est aussi vrai qu'aucun membre du GAFI n'a été examiné selon les vingt-cinq critères. Un journaliste suisse, Sylvain Besson, écrit cependant dans son livre que le Royaume-Uni aurait voulu examiner la Suisse sous le processus PTNC. Par conséquent, la Suisse aurait demandé le même exercice pour Royaume-Uni, ce qui a pu être évité grâce à un « délistage mutuel »¹²⁴. Cette « anecdote » est confirmée par R. Sansonetti. Tous les membres du GAFI auraient pu établir une liste avec les juridictions qu'ils souhaitaient voir soumises au processus PTNC au début 2000. La seule condition donnée par le GAFI était que le membre devait motiver pourquoi telle juridiction devait être examinée. Or, le Royaume-Uni n'aurait pas pu le motiver pour la Suisse. Finalement, le Royaume-Uni a retiré sa proposition. Les candidats à l'adhésion au GAFI ne sont pas non plus examinés selon les vingt-cinq critères, mais doivent juste s'engager au niveau politique à mettre en œuvre les recommandations.

Notons encore que la plupart des membres du GAFI ne sont pas en conformité avec l'ensemble des quarante recommandations. Les Etats-Unis, par exemple, se conforment seulement à deux tiers des recommandations. Quelques Etats des Etats-Unis permettent l'établissement de sociétés fictives (appelées *corporate vehicles*), qui sont très peu régulées. Le Royaume-Uni autorise des *trusts*, dont les réglementations sont lacunaires. Le GAFI a proposé en 2002 une meilleure régulation des *corporate vehicles* et des *trusts*, mais la plupart des membres du GAFI s'y sont opposés¹²⁵. Il est ainsi difficile pour le GAFI de critiquer ouvertement ses propres membres, surtout quand il s'agit de pays importants. Durant tout le processus PTNC, les membres du GAFI n'ont jamais remis en question leurs propres dispositifs anti-blanchiment.

4.6. Les succès et limites de l'initiative PTNC

Le GAFI considère l'initiative PTNC comme étant un succès. La plupart des pays dits non coopératifs ont modifié leur dispositif réglementaire en matière de lutte anti-blanchiment et ne figurent plus sur la liste noire. Dans ce sens, l'initiative a déclenché des modifications législatives que la plupart des pays n'auraient probablement pas accompli autrement. Niue a même supprimé toutes ses banques offshores. Si nous examinons l'initiative selon les conditions du GAFI, en considérant la suppression des défaillances dans le dispositif anti-blanchiment, mises en évidence par le GAFI, nous pouvons considérer l'initiative comme un succès.

Ce succès se situe principalement au niveau formel, c'est-à-dire dans la déclaration de bonne volonté des PTNC, qui s'engagent à coopérer avec le GAFI, ainsi qu'à adopter certaines régulations anti-blanchiment. Mais ceci ne garantit pas que ces lois et ces réglementations soient effectivement mises en œuvre et appliquées. Ce problème n'est pas seulement inhérent à l'initiative PTNC, mais au travail du GAFI en général. En effet, même les pays membres ne respectent pas toutes les quarante recommandations. La démarche du GAFI consiste dans la formulation des recommandations, suivie d'une évaluation de la conformité de ses membres à celles-ci. Mais le GAFI ne dispose d'aucun moyen contraignant, afin d'obliger ses membres à se conformer à ses recommandations. Il doit se contenter de moyens symboliques, afin de punir des membres défaillants, voire les exclure.

¹²⁴ BESSON S., *L'argent secret des paradis fiscaux*, Paris, Seuil, 2002, p. 229.

¹²⁵ THE ECONOMIST, *Shell Games*, 24 octobre 2002.

L'initiative PTNC est confrontée encore à une autre limite : cinq des pays listés en 2000 sont des membres du Groupe d'action financière des Caraïbes (GAFIC). Les îles Caïmans ont même occupé la présidence de cet organisme à la fin des années quatre-vingt-dix. Mais apparemment le GAFIC n'arrivait pas à promouvoir la lutte anti-blanchiment aux Caraïbes. Nous devons donc aussi nous demander si l'importance de l'adhésion au GAFI, ou à un organisme régional du type GAFI, ne se situe pas principalement à un niveau symbolique. Le fait d'être membre signale la volonté d'un pays de s'engager contre le blanchiment, mais sans qu'il puisse être contraint de lutter effectivement contre le blanchiment.

Une autre limite de l'initiative PTNC découle de la conception sur laquelle elle se base. Selon le GAFI, les PTNC sont les « maillons faibles » de la lutte internationale contre le blanchiment et entravent les efforts des membres du GAFI dans ce domaine. Il part donc du principe que le blanchiment d'argent se fait au niveau international et que les centres financiers sous-régulés sont utilisés par les blanchisseurs. Cette conception peut être contestée : le fait qu'un pays ne dispose pas d'un dispositif anti-blanchiment ne signifie pas forcément qu'il soit effectivement utilisé par les blanchisseurs. A l'inverse, l'adoption de régulations anti-blanchiment dans une juridiction ne garantit pas que celle-ci ne soit plus touchée par l'argent sale. Les Etats-Unis détiennent la première place en ce qui concerne l'origine et la destination de l'argent sale, bien qu'ils aient mis en place des régulations depuis près de vingt ans¹²⁶. L'argent destiné au blanchiment provient en majeure partie des pays membres du GAFI et finit sur les comptes bancaires de ceux-ci. Les centres offshore ne sont qu'un point de transit dans les cycles de blanchiment. Les attaques diplomatiques et économiques du GAFI contre Nauru ne risquent pas d'améliorer significativement la lutte contre le blanchiment d'argent, car, selon une estimation, 99,9% de l'argent sale est déposé dans des banques occidentales¹²⁷. Toutefois, les membres du GAFI ne prennent pas de mesures plus coercitives contre leur propre secteur financier. Au lieu de réviser leurs propres dispositifs anti-blanchiment, ils ont décidé de s'attaquer aux pays qui n'en font pas partie et qui ne respectent pas leurs préférences en matière de régulation anti-blanchiment. Ceci semble impliquer que le succès de la lutte internationale contre le blanchiment dépend principalement des efforts déployés par les pays occidentaux. Or, comme nous l'avons vu, le renforcement des régulations anti-blanchiment n'y est pas toujours envisageable. Certains auteurs, comme R.T. Naylor, voient d'ailleurs dans l'initiative PTNC un moyen de renforcer le dispositif anti-blanchiment sans pour autant devoir renforcer les régulations domestiques. Comme le dit R.T. Naylor, « rather than demand that politically powerful banks routinely yield full information to the authorities on demand, politicians take the easy route of beating up on a handful of island jurisdictions that have almost no effective way of fighting back »¹²⁸.

5. Conclusion

L'analyse de l'initiative PTNC montre clairement l'importance du groupe restreint qu'est le G7 dans l'effort de réguler les flux d'argent sale et de s'engager en faveur d'une standardisation internationale des normes anti-blanchiment à travers des moyens coercitifs. Dans le cadre des normes anti-blanchiment, le G7 détient le

¹²⁶ ALI S., op.cit., p. 273.

¹²⁷ BAKER R., « The Biggest Loophole in the Free-Market System », *Washington Quarterly*, vol. 22, n° 4, automne 1999, p. 31.

¹²⁸ NAYLOR R.T., op.cit., p. 195.

monopole de la production desdites normes. Il semble également que la mondialisation financière, c'est-à-dire l'internationalisation des flux financiers, peut être une ressource facilitant des processus du type de l'initiative PTNC. C'est justement le caractère fortement internationalisé du système financier qui permet aux membres du GAFI d'exercer une pression sur les PTNC. Comme le dit J. Jouyet, « la mondialisation devient un facteur de diffusion des normes internationales, un moyen de pression au soutien d'une logique positive de mise en conformité des acteurs avec les normes internationales »¹²⁹. Le fait que la plupart des transactions des pays listés se font au moins en partie avec les membres du GAFI donne à ceux-ci un outil de pression, afin d'obliger les PTNC à se conformer à leurs préférences en matière de régulation financière. Par ailleurs, la position dominante des pays du G7, notamment des Etats-Unis et du Royaume-Uni, dans le système financier international implique que ces pays peuvent menacer de manière efficace des pays qui ne se conforment pas à leurs préférences. L'exemple de Nauru montre que les membres du GAFI ont utilisé leur position dominante dans le système financier international pour couper l'accès de Nauru à celui-ci. W. Wechsler fait une observation similaire, en remarquant que « coalitions of the willing can successfully influence and enforce international standards, especially if the coalition partners have a predominant interest and influence over the subject at hand. In this case, the coalition (...) represented the dominant players in the global financial system, so it could effectively set the rules »¹³⁰.

Le fait que les membres du GAFI puissent utiliser leur position centrale dans le système financier international, afin de punir des juridictions non coopératives ne signifie toutefois pas qu'ils soient aussi prêts à le faire. Cette action était possible dans le cas de Nauru et du Myanmar, car il y avait un consensus politique au sein du GAFI. Ce consensus n'existait probablement pas dans d'autres cas, par exemple en ce qui concerne la Russie. Ceci montre que le choix d'exclure un pays du système financier mondial découle de choix politiques. La nécessité de lutter contre le blanchiment d'argent peut entrer en contradiction avec les autres objectifs d'un État. La lutte contre le blanchiment n'est pas toujours prioritaire, mais doit quelquefois se soumettre à d'autres intérêts, comme la politique commerciale. Prenons l'exemple des îles Caïmans : une partie de leurs services financiers sont probablement utilisés à des fins de blanchiment, mais la plupart des usagers les utilisent à des fins légitimes. Si le gouvernement américain décidait de prendre des actions radicales contre cette juridiction afin de lutter contre le blanchiment, il devrait faire face à des résistances domestiques importantes. Un autre exemple illustrant ce propos est la Russie. Ce pays dispose de ressources naturelles importantes et possède un marché économique conséquent. La décision de rendre des transactions financières avec la Russie plus difficiles pourrait éventuellement renforcer la lutte contre le blanchiment, mais nuirait en même temps aux intérêts commerciaux des pays occidentaux. Ceux-ci sont obligés de peser les avantages et les inconvénients d'un tel choix. Ces décisions sont difficiles à prendre et prennent forcément une dimension politique, dans le sens où les pays sont soumis à des intérêts divergents. Certains acteurs vont défendre l'importance de la lutte contre le blanchiment, tandis que d'autres s'y opposent en mettant en avant des considérations commerciales, financières ou stratégiques. L'outcome dépendra de la configuration domestique du pouvoir, des considérations normatives et des pressions internationales. Dans ce sens, nous pouvons soutenir l'argument selon lequel la capacité de régulation étatique reste intacte. Le succès des tentatives de re-régulation sélective de la finance internationale et de standardisation dépend donc de choix politiques.

¹²⁹ JOUYET J.-P., op.cit., p. 75.

¹³⁰ WECHSLER W., op.cit., p. 53.

Des mesures radicales manquent toutefois dans la lutte contre le blanchiment. L'approche du GAFI ne remet pas en question l'ordre financier international contemporain. Le GAFI mentionne explicitement que les quarante recommandations ne devraient en aucun cas entraver la libre circulation des capitaux. En outre, les propositions de mettre en place une taxe punitive pour les transactions avec les centres financiers accusés de sous-régulation n'ont pas été introduites. La justification d'une nécessaire régulation ne se fait pas au nom de plus de contrôle sur les flux financiers, mais à travers des arguments de sécurité et de prévention des crises financières. L'exemple de Nauru montre néanmoins que des actions radicales sont politiquement et économiquement possibles. Celles-ci restent toutefois soumises à des conditions restrictives. Finalement, l'initiative PTNC s'inscrit plutôt dans une logique de « politically accompanying the process of globalisation »¹³¹, dont le but ultime est de garantir un processus de compétition internationale et de croissance économique sans crises susceptibles de menacer l'ordre capitaliste. Dans ce sens, la lutte contre le blanchiment contribue à la stabilité et à la légitimité du système financier international et contribue à une « mondialisation capitaliste durable »¹³².

¹³¹ BRAND U., « Order and Regulation : Global Governance as a Hegemonic Discourse of International Politics », in *Review of International Political Economy*, vol. 12 n° 1, 2005, p. 160.

¹³² Ibid., p. 170.

6. Bibliographie

- Ali Shazeeda (2003). *Money Laundering Control in the Caribbean*. London: Kluwer Law International.
- Assassi Libby, Wigan Duncan, et al. (2004). « Global Regulation After 9/11 – Imperial Control, Technocratic Governance, and the Challenge of Democracy » in Libby Assassi, Duncan Wigan, et al. (eds.), *Global Regulation*. London : Palgrave : pp. 1-14.
- Baker Raymond (1999). « The Biggest Loophole in the Free-Market System », *Washington Quarterly*, 22(4): pp. 29-46.
- Besson Sylvain (2002). *L'argent secret des paradis fiscaux*. Paris : Seuil.
- Blum Jack et al. (1999). *Financial Havens, Bank Secrecy and Money Laundering*. New York: Nations Unies.
- Brand Ulrich (2005). « Order and Regulation : Global Governance as a Hegemonic Discourse of International Politics », *Review of International Political Economy*, 12(1): pp. 155-176.
- Broyer Philippe (2000). *L'argent sale. Dans les réseaux du blanchiment*. Paris : L'Harmattan.
- Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2000). *International Narcotics Control Strategy Report 1999*, Washington D.C.: U.S. Department of State.
- Chavagneux Christian (2001). « Réglementation prudentielle: le forfait de la BRI? » *Revue d'économie financière*, n°60 :pp. 47-58.
- Chesnais François (1995). « Blanchiment de l'argent sale et mondialisation financière », *Relations internationales et stratégiques*, n° 1, hiver, p. 145-153.
- Christensen John, Hampton Mark (2002). « Offshore Pariahs? Small Island Economies, Tax Havens, and the Re-configuration of Global Finance », *World Development*, 30(9): pp. 1657-1673.
- Cerny Philip (1997). « International Finance and the Erosion of Capitalist Diversity » in Crouch Colin et Streeck Wolfgang (eds.), *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage Publications: pp. 173-181.
- Departement of the Treasury (2003). *Imposition of Special Measures against the country of Nauru*. Washington D.C.: Department of the Treasury.
- Favarel-Garrigues Gilles (2002). *Crime organisé transnational et lutte anti-blanchiment*, papier présenté au VIIe congrès de l'Association française de science politique, Lille, 18-21 septembre.
- Favarel-Garrigues Gilles (2003a). « L'évolution de la lutte anti-blanchiment depuis le 11 septembre », *Critique Internationale*, n° 20, juillet 2003, pp. 37-46.

- (2003b). « La création d'un dispositif institutionnel anti-blanchiment en Russie », in Gilles Favarel-Garrigues (ed.), *Criminalité, police et gouvernement : trajectoires post-communistes* Paris :L'Harmattan : pp. 135-161.

Fincen (Financial Crime Enforcement Network) (2002). *Advisory 21A*. Washington D.C.

GAFI (1991). *Rapport annuel 1990-1991*. Paris.

GAFI (1996). *Les Quarante Recommandations*. Paris.

GAFI (2003). *Les Quarante Recommandations*. Paris.

GAFI (2000a). *Rapport sur les pays et territoires non coopératifs*. Paris.

- (2000b). *Rapport visant à identifier les pays ou territoires non coopératifs : améliorer l'efficacité, au plan mondial, des mesures de lutte contre le blanchiment*. Paris.

GAFI (2001). *Rapport visant à identifier les pays ou territoires non coopératifs : améliorer l'efficacité, au plan mondial, des mesures de lutte contre le blanchiment*. Paris.

GAFI (2002). *Rapport visant à identifier les pays ou territoires non coopératifs : améliorer l'efficacité, au plan mondial, des mesures de lutte contre le blanchiment*. Paris

GAFI (2003). *Rapport sur les pays ou territoires non coopératifs*. Paris.

GAFI (2004). *Annual Review of Non-Cooperative Countries or Territories*. Paris.

GAFI (2005). *Annual Review of Non-Cooperative Countries or Territories*. Paris.

G8. *Les drogues et la criminalité internationale*. Communiqué du G8, Birmingham, 16 mai 1998.

Godefroy Thierry., Lascoumes Pierre (2003). « La question des places off-shore. Mobilisation unanime mais enjeu composite », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 52(2) :pp. 113-139.

Hampton Mark, Levi Michael (1999). « Fast Spinning Into Oblivion ? Recent Developments in Money-Laundering Policies and Offshore Finance Centres », *Third World Quarterly*, 20(3):pp. 645-656.

Helleiner Eric (1999). « State Power and the Regulation of Illicit Activity in Global Finance », in Richard H. Friman, Peter Andreas. (eds.), *The Illicit Global Economy and State Power*. Oxford:Rowman and Littlefield: pp. 53-90.

Helleiner Eric (2000). *The Politics of Global Financial Reregulation: Lessons from the Fight against Money Laundering*, CEPA Working Paper Series III, Working Paper n° 15, New York.

Hudson Alan (1998). « Reshaping the Regulatory Landscape: Border Skirmishes around the Bahamas and Cayman Offshore Financial Centres », *Review of International Political Economy*, 5(3):pp. 534-564.

- Johnson Jackie (2001). « Blacklisting: Initial Reactions, Responses and Repercussions », *Journal of Money Laundering Control*, 4(3): pp. 211-225.
- Johnson Jackie (2003). « Repairing Legitimay after Blacklisting by the Financial Action Task Force », *Journal of Money Laundering Control*, 7(1): pp. 38-48.
- Jouyet Jean-Pierre (2001). « Le trafic financier. Les progrès de la régulation internationale : l'exemple de la lutte contre le blanchiment d'argent », *La revue internationale et stratégique*, n° 43 : pp. 73-78.
- Ministres des Finances du G7. *Conclusions of G7 Finance ministers*. Communiqué du G7, Londres, 9 mai 1998.
- Ministres des Finances du G7. *Actions Against Abuse of the Global Financial System* Communiqué du G7, Okinawa, 21 juillet 2000.
- Naim Moses (2004). « The Five Wars on Globalization », *Foreign policy*, janvier/février:pp. 28-37.
- Naylor Robin Thomas (2002). *Wages of Crime. Black Markets, Illegal Finance, and the Underworld Economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- NZZ, *Marschhalt in Gesetzgebung zur Geldwäscherei verlangt*, 15 avril 2005.
- Palan Ronen (2003). *The Offshore World. Sovereign Markets, Virtual Places, and Nomad Millionaires*. Ithaca: Cornell University Press.
- Reuter Peter, Truman Edwin (2004). *Chasing Dirty Money : The Fight Against Money Laundering*. Washington D.C.: Institute of International Economics.
- Roule Trifin, Salak Michael (2003). « The Anti-Money Laundering Regime in the Republic of Nauru », *Journal of Money Laundering Control*, 7(1): pp. 75-83.
- Scherrer Amandine (2005). « Le G8 face au crime organisé », *G8 Governance paper*, n° 11.
- Sica Vincent (2000). « Cleaning the Laundry: States and the Monitoring of the Financial System », *Millenium*, 29(1): pp. 47-72.
- Scholte Jan Arte (2002). « Governing Global Finance » , in David Held, Andrew McGrew (eds.), *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity Press: pp. 189-208.
- Simmons Beth (2001). « The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation », *International Organization*, 53(3): pp. 589-620.
- Strange Susan (1996). *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strange Susan (1998). *Mad Money*. Manchester: Manchester University Press.
- The Economist, *Fighting the dirt*, 21 juin 2001.
- The Economist, *Through the wringer*, 12 août 2001.
- The Economist, *Paradise well and truly lost*, 20 décembre 2001.
- The Economist, *Shell games*, 24 octobre 2002.

Tikhomirov Vladimir (1997). « Capital Flight from Post-Soviet Russia », *Europe-Asia Studies*, 49(4): pp. 591-615.

Tsingou Eleni (2006). « Market-Based Regulation and Supervision: Defining the Policy Issues », in Jean-Christophe Graz, Andreas Noelke (eds.), *The Limits of Transnational Private Governance*. London:Routledge (à paraître).

Vogel David (1995). *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*. Cambridge: Harvard University Press.

Wechsler William (2001). « Follow the money », *Foreign Affairs*, juin/août:pp. 40-57.

Williams Phil (1994). « Transnational Criminal Organisations and International Security », *Survival*, 36(1): pp. 96-113.

Dans la collection « Travaux de Science Politique »

Disponibles sur www.unil.ch/iepi

27. **Martino Maggetti** (2006). Assessing the De Facto Independence of Regulatory Agencies. The Case of the Swiss Federal Banking Commission in the 1990?
26. **Dietmar Braun** (2006). Modernising Federalism. Towards Convergence in the Organisation of Intergovernmental Relations?
25. **Gilardi Fabrizio** (2006). The Same, but Different. Central Banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities.
24. **Péchu Cécile** (2006). Entre résistance et contestation. La genèse du squat comme mode d'action.
23. **Gotheil Sarah** (2005) ACCOBAMS. Les pays de mer noire, méditerranée et zone atlantique adjacente s'unissent pour la protection des cétacés.
22. **Schnyder, Gerhard, Martin Lüpold, André Mach et Thomas David** (2005) The Rise and Decline of the Swiss Company Network during the 20th Century.
21. **Buffat Aurélien** (2005) La mise en oeuvre de la réforme de l'armée suisse « Armée XXI » : les changements vécus à l'interne. Etude de cas des militaires professionnels des écoles, hôpital de la place d'armes de Moudon.
20. **Rey Léonard** (2005) La construction du marché intérieur suisse à la lumière de l'expérience européenne : centralité et intervention contrastée des Hautes Cours dans les processus d'intégration économique.
19. **Csikos Patrick** (2005) Emergence d'une nouvelle gouvernance internationale privée/publique : les cas des agences de notation financière et des normes comptables.
18. **Voegtli Michael** (2004) Entre paternalisme et Etat social. Le cas de la fabrique de chocolat Suchard (1870-1940).
17. **Chinotti Luca** (2004) Les effets de l'Accord sur l'Agriculture de l'Uruguay Round sur les pays en développement. Une entrave ou une opportunité pour le développement?.
16. **Afonso Alexandre** (2004) Internationalisation, économie et politique migratoire dans la Suisse des années 1990.
15. **Freymond Nicolas** (2003) La question des institutions dans la science politique contemporaine: l'exemple du néo-institutionnalisme.
14. **Steiner Yves** (2003) Le coût réel de l'indépendance de la banque centrale: économie politique comparée de la Deutsche Bundesbank et de la Banque du Japon dans les années soixante-dix.
13. **Braun Dietmar** (1999) Toward a heuristic framework of the Territorial division of Power in comparative public Policy research.

12. **Braun Dietmar** (1998) Bringing State structures back in: The Significance of Political Arena's in Political Decision-making.
 11. **Kübler Daniel** (1996) Neighbourhood conflicts and dialogues.
 10. **Mach André** (1995) Représentation des intérêts et capacité d'adaptation de l'économie suisse.
 9. **Sancey Yves** (1995) Le Gentlemen's agreement de 1927. Lutte autour de la (non-)politisation de l'exportation du capital.
 8. **Kübler Daniel** (1993) L'Etat face à la toxicomanie, action publique et contrat social.
 7. **Leresche Jean-Philippe** (1993) Les transformations du pouvoir local en Suisse.
 6. **Voutat Bernard** (1993) Les minorités territoriales, quelques considérations théoriques.
 5. **Voutat Bernard** (1992) Les origines sociales de la "question jurassienne".
 4. **Seiler Daniel-Louis** (1991) Le cas des partis politiques dans les nouvelles démocraties de l'Est européen.
 3. **Kobi Silvia** (1991) Les "Neinsager" dans le processus référendaire suisse: des variations sur un thème mythique.
 2. **Papadopoulos Ioannis** (1991) La Suisse: un "Sonderfall" pour la théorie politique?.
- Spang Nadia** (1991) Scholarly View of Japan throughout the XXth Century.
- Vaziri Shahrokh** (1990) Eléments de réflexion sur les partis politiques et références idéologiques dans le Tiers Monde.